

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

GERALDO MAGELA FONSECA

**SISTEMAS DELIBERATIVOS NO CONTEXTO DA GESTÃO SOCIAL: A
ABORDAGEM DOS SUBSISTEMAS APLICADA AOS CONSELHOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARÁ DE MINAS - MG**

Varginha/MG

2019

GERALDO MAGELA FONSECA

**SISTEMAS DELIBERATIVOS NO CONTEXTO DA GESTÃO SOCIAL: A
ABORDAGEM DOS SUBSISTEMAS APLICADA AOS CONSELHOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARÁ DE MINAS - MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas campus Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Andrade Ribeiro

Varginha/MG

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

Fonseca, Geraldo Magela.

F676s Sistemas deliberativos no contexto da gestão social : a abordagem dos
subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Pará de Minas -
MG / Geraldo Magela Fonseca. - Varginha, MG, 2019.
103 f. : il. -

Orientador: Antônio Carlos Andrade Ribeiro.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de
Alfenas, *campus* Varginha, 2019.
Bibliografia.

1. Gestão pública. 2. Políticas públicas. 3. Administração municipal. I.
Ribeiro, Antônio Carlos Andrade. II. Título.

CDD – 351

GERALDO MAGELA FONSECA

**SISTEMAS DELIBERATIVOS NO CONTEXTO DA GESTÃO SOCIAL: A
ABORDAGEM DOS SUBSISTEMAS APLICADA AOS CONSELHOS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EM PARÁ DE MINAS-MG**

A Banca examinadora abaixo assinada, aprova a
Dissertação apresentada como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Mestre em
Administração Pública pela Universidade Federal
de Alfenas, campus Varginha. Área de
concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 26 de agosto de 2019.

Prof. Dr. Antonio Carlos Andrade Ribeiro

Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura: 

Prof.^a Dr.^a Marilene de Souza Campos

Instituição: Universidade Federal de Viçosa – UFV

Assinatura: 

Prof. Dr. Igor Ferraz da Fonseca

Instituição: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Assinatura: 

Dedico este trabalho àqueles que acreditam que é possível construir uma sociedade democrática, inclusiva, participativa, onde as decisões sejam construídas a partir de debates em que todas as vozes tenham oportunidades de se expressar. A você que está disposto a ler meu trabalho, que seja uma leitura agradável e que te instigue a aprofundar nos principais temas aqui tratados: Gestão Social, Democracia Deliberativa, Análise de Redes aplicada aos Subsistemas Deliberativos.

AGRADECIMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Meu agradecimento é expressão sincera do reconhecimento de minhas limitações e da necessidade de apoio e carinho. É reconfortante olhar para o lado e notar a proximidade dos amigos nos momentos de alegria ou de aflição.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, nosso pai em comum, em especial por sua providência, por seu amor paternal e por sua constante misericórdia.

Agradeço minha esposa Valéria, pelo companherismo e por ter se prestado a exercitar a tolerância durante este tempo em que dediquei aos estudos. A meus filhos Débora, Gabriel e Maria Clara, pelo apoio e o carinho em todo este período, em que lhes furtei um tempo precioso de convivência.

Ao meu pai Divino, pelo valor que sempre deu aos estudos, à busca do conhecimento, à ciência e por sua grande humildade. À memória de minha mãe Celina, pelo exemplo de confiança e fé, por acreditar nos resultados provenientes da luta cotidiana.

À memória de meus tios José Fonseca e Juca, homens de serviço e paz, que com seus exemplos ensinaram que a política pode ser uma grande ferramenta para se aplicar a caridade. E acreditaram em mim quando eu mesmo já não acreditava. À minha tia Eunice e à Cyntia Mendes, por levantarem meus olhos e meu moral.

A minhas irmãs, Maria Aparecida, Celina, Maria Geralda e Maria José, por suportar meu silêncio e minhas ausências. Eterna gratidão pelo apoio e pela solidariedade.

Aos colegas do PROFIAP, pelo carinho e a amizade despertada durante todo o período. Ao Cristian e aos colegas de trabalho que se desdobraram para suprir minhas ausências durante a realização deste mestrado.

Ao meu orientador, professor Antônio, pela paciência, pela liberdade dirigida, pela compreensão e por suas pertinentes dicas e orientações. Aos professores e servidores desta grande instituição que é a UNIFAL-MG, vocês foram muito especiais para mim. Nunca esquecerei desta rica experiência.

Aos integrantes das bancas de qualificação e de defesa, pelas sugestões e orientações que foram de grande importância para a construção deste trabalho final.

Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado desde o gabinete, no qual o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo.

(TENÓRIO, 2005, p. 105)

RESUMO

Em sintonia com os estudos recentes sobre o sistema deliberativo, e procurando contribuir para a construção desta teoria, esta pesquisa debruçou-se sobre a análise de um subsistema de conselhos de políticas públicas. Abrigando-se no contexto da Gestão Social, seu referencial teórico procurou por sua definição e por uma síntese do debate entre esta nova forma de gestão e a Administração Gerencial. Lançou também luz sobre o debate entre as teorias democráticas e em seguida discorreu sobre as instituições participativas e suas características democratizadoras. Este cenário gerou as bases para este estudo sobre subsistemas deliberativos em que utilizou-se das técnicas de análise de redes sociais (ARS) com o objetivo de analisar o grau de conexão do subsistema formado pelos conselhos de políticas públicas do município de Pará de Minas, Minas Gerais. Apesar de replicar a experiência realizada por Silva e Ribeiro (2016) no subsistema dos conselhos de políticas públicas de Belo Horizonte, o presente trabalho avançou ao coletar dados primários através de um questionário apresentado aos conselheiros, onde procurou-se aferir se os laços informais existentes aumentam a conexão entre os conselhos. Por meio da análise de rede foi possível verificar que as arenas deste subsistema encontram-se conectadas, que alguns conselhos desfrutam de maior atratividade e que alguns conselheiros são mais ativos, denotando maior centralidade por parte de alguns atores. Foi possível verificar que as relações impessoais entre os conselheiros podem gerar laços capazes de fortalecer a conexão entre os conselhos e aumentar as possibilidades dos atores se influenciarem mutuamente, com tendência a produzir decisões com maior legitimidade. Um subsistema plenamente conectado melhora as condições para o exercício da participação e da deliberação, amplia a inclusão dos cidadãos no processo decisório e possibilita a vivência da Gestão Social.

Palavras-chave: Gestão Pública. Democracia Deliberativa. Conselhos Municipais.

ABSTRACT

In conformity with recent studies on the deliberative system, and seeking to contribute with this theory, this research presents the analysis of a public policy council subsystem. Inside the Social Management context, the theoretical background sought its definition and synthesis in the debate between this new form of management and Management Administration. It also discussed the debate between democratic theories and participatory institutions and their democratizing characteristics. This scenario supports this study of deliberative subsystems using social network analysis techniques to evaluate the level of connection between the subsystem formed by the public policy councils in Pará de Minas, Minas Gerais. Despite of replicating an experiment developed by Silva and Ribeiro (2016) in the Belo Horizonte' public policy council subsystem, the present work expanded the study collecting primary data through a controlled questionnaire done with the council's members, which sought to verificate if the informal relationships between members increases the connection between the councils. Through the analysis of the network, it was possible to verify which areas of this subsystem are connected, which councils are more attractive and which are the most active council's members, denoting greater centrality by some elements. It was possible to verify that the impersonal relationships between the counselors are capable of strengthening the connection between the councils and increase the possibilities to the members to influence each other, this relation produce a tendency in the council's decisions to be more consolidated. A fully connected subsystem improves the condition to the exercise of participation and deliberation, enhancing the inclusion of citizens in the deliberation process and making viable the experience of Social Management.

Keywords: Public Management. Deliberative Democracy. Municipal Councils.

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-------------|--|----|
| Figura 1 - | Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas públicas de Pará de Minas – MG – Centralidade de Grau..... | 67 |
| Figura 2 - | Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas públicas de Pará de Minas – MG – Conectores do subsistema, receptividade e atividade..... | 68 |
| Figura 3 - | Subsistema de Conselhos de Pará de Minas - Centralidade de Grau..... | 70 |
| Figura 4 - | Interação entre Conselhos - Centralidade de Grau..... | 73 |
| Figura 5 - | Interação entre Conselhos - Centralidade de Proximidade..... | 74 |
| Figura 6 - | Interação entre Conselhos - Centralidade de Intermediação..... | 75 |
| Figura 7 - | Interação entre Conselheiros - Centralidade de Grau/Tipo de Representação..... | 77 |
| Figura 8 - | Interação entre Conselheiros - Centralidade de Grau/Afiliação..... | 78 |
| Figura 9 - | Interação entre Conselheiros - Centralidade de Proximidade por Representação..... | 79 |
| Figura 10 - | Interação entre Conselheiros - Centralidade de Proximidade por Afiliação..... | 80 |
| Figura 11 - | Interação entre Conselheiros - Centralidade de Intermediação por Representação..... | 81 |
| Figura 12 - | Interação entre Conselheiros - Centralidade de Intermediação por Afiliação..... | 82 |
| Figura 13 - | Importância dos conectores para a integração deste subsistema..... | 83 |
| Figura 14 - | Destaque para a rede com a ausência dos conectores..... | 84 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Paridade na Composição dos Conselhos..... | 61 |
| Gráfico 2 - Centralidade de Grau – Conselhos..... | 71 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---------------------------------------|----|
| Quadro 1 - Variáveis de Pesquisa..... | 38 |
| Quadro 2 - Questionários..... | 54 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|------------|---|----|
| Tabela 1 - | Composição dos Conselhos..... | 58 |
| Tabela 2 - | Percentual de Conselheiros e Conectores..... | 64 |
| Tabela 3 - | Comparativo entre os três casos estudados..... | 66 |
| Tabela 4 - | Interação entre os Conselhos – Medidas de Centralidade..... | 76 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------------|--|
| ABCON | Águas de Pará de Minas |
| ABEV | Associação Bela Vista, B. Recanto da Lagoa e B. Santa Edwirges |
| ACASSI | Associação de Caridade e Assistência Social Santa Isabel |
| AJOB | Associação Amigos de São João Batista |
| AJUTA | Associação Amigos de São Judas Tadeu |
| ANEL | Associação Núcleo de Estudos de Libras |
| APAE | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Pará de Minas |
| ASCIPAM | Associação Comercial e Industrial de Pará de Minas |
| ASFRAM | Associação dos Amigos e Moradores do Bairro São Francisco |
| ASPAM | Associação de Surdos de Pará de Minas |
| ASSODIPAN | Associação dos Diabéticos e Hipertensos de Pará de Minas |
| BOLA DE GUDE | Associação São Paulo Apóstolo |
| CAE | Conselho Municipal de Alimentação Escolar |
| CAF | Câmara Fundeb |
| CCIHNSC | Conselho Consultivo e das Comissões de Fiscalização e Intervenção na modalidade de requisição de bens e serviços da Irmandade Nossa Senhora da Conceição |
| CDL | Câmara dos Dirigentes Lojistas |
| CDMPC | Conselho Deliberativo Municipal do Patrimônio Cultural |
| CEB | Câmara de Educação Básica |
| CEMIG | Companhia Energética de Minas Gerais S.A |
| CMAS | Conselho Municipal de Assistência Social |
| CMDCA | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CMDDPD | Conselho Municipal de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência |
| CMDM | Conselho Municipal dos Direitos da Mulher |
| CMDRS | Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CME | Conselho Municipal de Educação |
| CMEL | Conselho Municipal de Esporte e Lazer |
| CMPC | Conselho Municipal de Política Cultural |

| | |
|--------------|---|
| CMPPJ | Conselho Municipal de Políticas Públicas da Juventude |
| CMPU | Conselho Municipal de Política Urbana |
| CMS | Conselho Municipal de Saúde |
| CMTT | Conselho Municipal de Transporte e Trânsito |
| COMDEC | Conselho Municipal de Defesa civil |
| CODEMA | Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental |
| COMAD | Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas |
| COMID | Conselho Municipal dos Direitos do Idoso |
| CONDECON | Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor |
| COMTUR | Conselho Municipal de Turismo |
| FAPAM | Confraria de Nossa Senhora da Piedade da Paróquia de Nossa Senhora da Piedade de Pará de Minas – Faculdade de Pará de Minas |
| FECOL | Frente Comunitária de Desenvolvimento Local do Bairro Santos Dumont |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica |
| HNSC | Hospital Nossa Senhora da Conceição |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| PATRONATO | Instituto Coronel Benjamin Ferreira Guimarães |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SINTICOMINAS | Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Pará de Minas |
| SITRASERP | Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Pará de Minas |
| SOREVI | Comunidade Terapêutica São Paulo Apóstolo |
| SOVIDA | Comunidade Terapêutica Feminina |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 2 | GESTÃO SOCIAL..... | 19 |
| 2.1 | INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O DEBATE ENTRE AS TEORIAS DEMOCRÁTICAS..... | 22 |
| 2.2 | INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM MODELO ABERTO A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO COMO ALTERNATIVA AO MODELO BÜROCRÁTICO GERENCIAL..... | 31 |
| 3 | SISTEMA DELIBERATIVO..... | 40 |
| 3.1 | SISTEMA DELIBERATIVO INTEGRADO..... | 44 |
| 3.2 | LIMITAÇÕES E OPORTUNIDADES PARA O SISTEMA DELIBERATIVO..... | 45 |
| 4 | METODOLOGIA..... | 49 |
| 5 | RESULTADOS..... | 56 |
| 5.1 | ANÁLISE COMPARATIVA DA COESÃO DOS SUBSISTEMAS..... | 67 |
| 5.2 | MEDIDAS DE CENTRALIDADE..... | 69 |
| 5.3 | ANÁLISE DAS REDES INTERCONSELHOS E INTERPESSOAIS: OUTROS CONECTORES DO SUBSISTEMA DE CONSELHOS..... | 72 |
| 5.3.1 | Rede de cooperação entre conselhos..... | 72 |
| 5.3.2 | Rede de cooperação entre conselheiros..... | 76 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 85 |
| 7 | PROPOSTA DE INTERVENÇÃO..... | 88 |
| | REFERÊNCIAS..... | 91 |
| | APÊNDICE A – Questionário..... | 99 |

1 INTRODUÇÃO

Um grande número de trabalhos acadêmicos apresentam estudos sobre as mudanças ocorridas na sociedade e na administração pública brasileira com o advento da Constituição Federal de 1988. Esta carta magna é chamada de Constituição Cidadã, em virtude de contemplar em seu texto tantos direitos para a população quanto deveres para o Estado. Durante o período de sua elaboração vários movimentos sociais puderam organizar-se e enviar propostas e sugestões, que foram adaptadas, contextualizadas e incorporadas pelos constituintes ao texto definitivo. Esta grande participação popular, resultado dos movimentos sociais que surgiram em resistência ao regime militar, permitiu que a nova Constituição estimulasse o exercício pleno da cidadania através da participação dos cidadãos.

A participação popular está prevista em vários artigos da Constituição de 1988, como por exemplo o artigo 194, VII, o artigo 198, III, o artigo 204, II e o artigo 206, VI. Nestes artigos fica claro o chamamento à comunidade para participar na gestão das diversas políticas públicas, sejam do sistema único de saúde, da seguridade social ou da assistência social. Desta forma, o sistema democrático representativo, adotado no Brasil, incorpora características participativas.

Incorporar participação popular ao sistema democrático representativo parece ser uma alternativa para dar um aspecto mais democrático e inclusivo a este sistema que recebe muitas críticas. De fato, a literatura reconhece a hegemonia da representação mas, a partir da observação de suas limitações, avança em estudos que visam "democratizar a democracia".

Durante estes trinta anos, desde a promulgação da Constituição, as formas de participação popular foram se desenhando e se institucionalizando. Foram realizadas numerosas conferências sobre diversos temas relacionados às políticas públicas. Também os fóruns temáticos ganharam força e aconteceram com mais intensidade. Foram instituídos conselhos gestores na maioria dos municípios brasileiros, contribuindo com o planejamento, o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação dos resultados das políticas públicas, com participação efetiva da sociedade.

A participação popular aproxima esta reflexão à Gestão Social, um campo de estudos da administração que tem chamado a atenção de diversos pesquisadores. Enquanto a tradicional Administração Gerencial faz com que o Estado imponha-se

sobre a sociedade, a Gestão Social valoriza o exercício da cidadania, através da participação, fortalecendo o processo democrático.

O modelo de gestão social valoriza os espaços de participação como o meio para realizar uma gestão que inclua a sociedade, para além do Estado, como um ator protagonista. Entender o funcionamento dos conselhos e seu impacto nas políticas públicas tem sido o objetivo de estudos em diferentes disciplinas, especificamente, ciência política, sociologia política e administração pública. Entretanto a literatura sobre o tema que trabalha sobre o prisma da democracia deliberativa tem oferecido novas contribuições a partir da formulação da teoria dos sistemas deliberativos. Sob este prisma, os estudos destacam que a qualidade da democracia está associado ao grau de conexão entre as arenas deliberativas do sistema político. A gestão social tende a ser melhor quando consegue ser mais democrática.

Neste contexto, esta pesquisa pretende contribuir para o debate em torno da democracia deliberativa, e para tanto, apresenta um estudo de caso que tem como objetivo geral analisar a forma de conexão do subsistema deliberativo de conselhos de políticas públicas de Pará de Minas, tendo em vista o seu impacto para a gestão social.

Já os objetivos específicos deste trabalho são: - observar o grau de conexão entre os conselhos de políticas públicas deste município; - contribuir para a compreensão de como as comunidades e as coalizões políticas circulam pelo sistema, conectando as múltiplas arenas; investigar formas de conexão direta entre os conselhos via cooperação; investigar formas de conexão direta entre os conselhos via relações pessoais dos conselheiros.

Muitos pesquisadores tem procurado operacionalizar esta teoria em estudos empíricos, em especial, Silva e Ribeiro (2016) propuseram um aporte à teoria ao formularem o conceito de subsistema deliberativo, propondo assim uma abordagem empírica capaz de investigar o funcionamento de partes menores do sistema deliberativo. O modelo proposto foi inicialmente aplicado no subsistema de conselhos da capital mineira. Posteriormente replicado por Vieira (2017) na cidade de Alfenas. Comparativamente os estudos permitiram identificar algumas diferenças entre os subsistemas de uma cidade grande e uma pequena. Nossa justificativa ao replicar o trabalho em outro município é verificar se as diferenças encontradas são devidas à particularidades da cidade de Alfenas ou indicam ser próprias de cidades

pequenas. Este estudo se justifica assim, por contribuir para o entendimento do funcionamento dos conselhos em uma perspectiva integrada e o impacto da sua forma de conexão sobre a gestão social em cidades pequenas.

O estudo se justifica ainda ao propormos avançar no desenvolvimento do modelo dos subsistemas deliberativos por meio da coleta de dados primários que podem revelar como relações informais impactam as conexões das arenas deliberativas, em especial os conselhos.

Esta pesquisa apresenta em seu primeiro capítulo um breve estudo sobre a Gestão Social e sua contraposição à Administração Gerencial. Nas duas seções em que se divide este capítulo procura reacender o debate entre as teorias democráticas (representativa, deliberativa e participativa) e demonstrar que as instituições participativas podem ser um modelo aberto a participação do cidadão e uma alternativa ao modelo burocrático gerencial. O segundo capítulo trata do sistema deliberativo e, em suas duas seções, aborda o sistema deliberativo integrado e suas limitações e oportunidades. Em seguida são apresentados os métodos utilizados para alcançar os objetivos da pesquisa. A próxima seção trata da análise dos dados coletados, em seguida são apresentadas as considerações finais com o resumo dos achados e finalmente a proposta de intervenção.

2 GESTÃO SOCIAL

Um tema de grande relevância e que protagoniza diversos trabalhos acadêmicos é a discussão em relação à gestão social como alternativa ao modelo burocrático gerencial. Cançado, Tenório e Pereira (2011) afirmam que, no campo da administração é latente a busca acadêmica por alternativas às teorias organizacionais tradicionais, pois estas apresentam-se em fase de esgotamento e a literatura anglo-saxônica na área tem apenas reeditado novas embalagens para os mesmos preceitos do taylorismo-fordismo.

Muitos autores contribuem para este debate e para a construção de um grande arcabouço que dê sustentação teórica a uma nova forma de gestão. Peres Júnior, Pereira e Oliveira (2013) afirmam que a Gestão Social, em seu campo de estudo e em sua prática social, busca consolidar-se como uma gestão pública não estatal, sendo a sociedade a protagonista da ação.

De maneira geral a literatura apresenta a gestão social como um contraponto à gestão estratégica, também conhecida como administração gerencial. Segundo Tenório (2004, p. 23) a “gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)”. O autor destaca que este é um tipo de ação gerencial onde o Estado se impõe sob a sociedade, combinando competência técnica com atribuição hierárquica, base do comportamento tecnocrático. A tecnoburocracia, ao não valorizar o exercício da cidadania nos processos das políticas públicas, torna-se antidemocrática. Ainda para Tenório (2005, p. 103) a gestão estratégica “atua determinada pelo mercado, portanto é um processo de gestão que prima pela competição, em que o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo”.

Paes de Paula (2005, p. 45) afirma que a eficiência das proposições do gerencialismo seria o argumento para sua aplicação, porém, esta eficiência vem sendo cada dia mais questionada inclusive no setor privado. Segundo a autora, a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão e por priorizar suas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa compromete seu grau de inovação e o compromisso com a participação cidadã. Por sua dificuldade em expandir os meios de interlocução com a sociedade e por

ênfatizar a eficiência administrativa, este modelo não se mostra apto para lidar com a complexa vida política.

Tenório (2004, p. 25) afirma que a gestão social apresenta divergência em relação à gestão estratégica ao tentar substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por uma gestão mais participativa, dialógica, possibilitando o exercício de diferentes sujeitos sociais no processo decisório. É uma ação que desenvolve-se de acordo com os pressupostos do agir comunicativo. “A gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu motivo”. (TENÓRIO, 2005, p. 103).

Tenório (1998) utiliza-se do confronto entre a teoria crítica e a teoria tradicional como fundamento epistemológico para contrapor o significado de gestão social ao de gestão estratégica.

Grau (1998) observa a discussão entre administração gerencial e gestão social sob a perspectiva sociocêntrica e sugere que uma mudança relacional seria o Estado deixar de atuar como um aparelho centralizado que conduz a sociedade por comandos administrativos e passar a ocupar o papel de coordenador e animador de uma sociedade essencialmente polícêntrica, caracterizada pela proliferação de movimentos e atores políticos e sociais.

Segundo Peres Júnior, Pereira e Oliveira (2013) a Gestão Social busca hoje sua consolidação conceitual e teórica, e neste contexto destaca-se principalmente a abordagem da teoria crítica frankfurtiana, em especial a teoria da ação comunicativa de Habermas. Os autores ensinam que tem origem em Habermas os dois principais conceitos utilizados por Tenório na teoria da Gestão Social: o de esfera pública e o de cidadania deliberativa. A esfera pública é definida como o domínio da vida social no qual a opinião pública é formada. Para o desenvolvimento da esfera pública contemporânea, é essencial a existência de um sistema democrático onde a liberdade de reunião e associação e a liberdade de expressar e dar visibilidade às opiniões de todos sejam garantidas. “O conceito de esfera pública permitiu à teoria deliberativa de democracia recuperar a noção de um espaço público onde os indivíduos pudessem interagir e se posicionar de forma crítica diante do Estado”. (RIBEIRO, 2007, p. 40).

Habermas (1995) apresenta o conceito de cidadão sob duas perspectivas: num contexto liberal o conceito de cidadão define-se em função dos direitos

subjetivos que eles têm perante o Estado e os demais cidadãos, privilegiando seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis; e na concepção republicana, cidadão não é aquele que usa a liberdade somente para desempenho como pessoa privada, mas destaca-se pela atitude de participação, exercício que concede aos cidadãos a possibilidade de se converterem em atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

Habermas (1995) concebe então uma outra maneira conclusiva do significado de cidadão, que seria o modelo de deliberação, proposta que apoia-se nas condições de comunicação e “renova-se na rememoração ritual do ato de fundação republicana (HABERMAS, 1995, p. 45-46)”.

Esta concepção de cidadania tem relação com o conceito de gestão social [...] à medida que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, o seu destino social como pessoa humana quer como eleitor, trabalhador ou consumidor, ou seja, a sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado mas da democracia social: igualdade política e decisória. (TENÓRIO, 2004, p. 30).

Tenório (2004, p. 27) afirma que, no processo de gestão social, “a verdade é o compromisso de consenso racional, [...] um acordo obtido por intermédio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva”. Por intermédio de uma ação comunicativa e dialógica, um indivíduo procura motivar outro para que este concorde com sua proposição. Nesta ação a linguagem é fonte de integração social. A existência da verdade depende do reconhecimento de sua validade por parte de todos os participantes.

Oliveira e Cançado (2015) advogam que consideram justo que o indivíduo participe de uma decisão que trará impactos para a sua vida. Mesmo que as pessoas envolvidas não tenham conhecimento técnico para participar do processo decisório, o aprendizado é possível, apesar de não ser fácil. A Gestão Social pode ser considerada uma alternativa, processual e imperfeita, no entanto, torna co-responsáveis pela gestão aqueles que são impactados por ela.

Na relação sociedade-Estado, afirma Tenório (1998), a materialização da gestão social se dá quando os governos criam processos de elaboração de políticas públicas que não tratem o cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações, nem

como avaliador de resultados. O cidadão deve ser um participante ativo no processo de elaboração dessas políticas (identificação do problema, planejamento da solução, acompanhamento da execução e avaliação do impacto social alcançado).

Cançado (2011) considera a emancipação como o próprio objetivo e resultado da Gestão Social, por ser um processo baseado na cidadania deliberativa. A prática da Gestão Social, ao ampliar as possibilidades de emancipação, tende a reforçá-las. Enfrentam-se as estruturas de dominação que limitam e impedem o desenvolvimento, rejeitando a aceitação passiva. O autor apresenta uma síntese do termo Gestão Social: “é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. (CANÇADO, 2011, p. 99).

2.1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O DEBATE ENTRE AS TEORIAS DEMOCRÁTICAS

Para falar sobre as instituições participativas faz-se necessário recuperar a discussão sobre participação e a teoria da democracia deliberativa. A literatura sobre o tema é extensa e muito rica. O presente trabalho, sem a pretensão de exaurir o tema, procurou fazer uma síntese desta discussão, levando em consideração o contexto em que se desenvolve a pesquisa.

Primeiramente, propor discutir participação e deliberação traz à tona as limitações e as contradições da democracia representativa. Ribeiro (2010, p. 409) afirma que, atualmente, existem várias respostas na teoria democrática sobre a questão do que torna a democracia possível, mas ela é sempre apontada como preferível a qualquer outra forma de governo. No entanto, é preciso democratizar a democracia e a questão é responder qual o melhor caminho a seguir. Para o autor as grandes passagens históricas da teoria democrática foram produzidas a partir de críticas mútuas entre duas escolas: a perspectiva elitista e a teoria crítica.

As teorias elitistas apresentam uma solução para o problema de escala nas grandes democracias, onde é inviável a participação de todos em assembleias, em função do grande número e da dispersão territorial dos cidadãos. Fonseca (2018) afirma que a origem da construção das teorias hegemônicas da democracia surge da presunção de que modelos baseados em uma participação intensa são inviáveis

em sociedades grandes e complexas. As alternativas teóricas ao modelo elitista precisaram enfrentar diretamente o problema da escala, criando propostas conceituais e empíricas para conciliar escala, participação e deliberação.

Para as teorias elitistas, o exercício da soberania pelo povo ocorre no momento da escolha de seus representantes. “Seus adeptos concebem a democracia como a competição organizada entre elites que lutam pelo direito de decidir em nome do corpo político”. (RIBEIRO, 2010, p. 411). Ainda segundo o autor, “a ideia da democracia como a participação de todos os cidadãos nos processos decisórios foi substituída pela participação de todos na escolha daqueles que devem decidir”. (RIBEIRO, 2010, p. 412).

A principal crítica à democracia representativa está justamente na pequena participação popular. “A participação pública ideal para a democracia procedimental representativa não vai muito além de eleições relativamente raras”. (FONSECA, 2018, p. 54) Tal visão é compartilhada por diversos pesquisadores, como Almeida (2018) que observa que as teorias do governo representativo situam a autonomia política a um único momento, o do voto, deixando de levar em consideração as condições sob as quais as pessoas escolhem.

A concepção teórica hegemônica no século XX, na qual se destacam ideias de Schumpeter (1968), Dahl (2005) e Bobbio (2000), reforçou aspectos formais da democracia no desenvolvimento de processos eleitorais, no pluralismo partidário e na solução minimalista para a participação, tendo em vista a dificuldade de ampliar a participação numa sociedade de massa. Questionou-se a possibilidade de soberania popular por meio da participação, tratando-se a democracia numa abordagem procedimental. (SOUZA, 2016, p. 141).

Na teoria de Schumpeter (1984), o processo eleitoral ocupa o protagonismo na teoria democrática, suplantando a ideia de que o povo decide. O autor considera inconsistente a elaboração da ideia de bem comum, e destaca que este termo assume significados diversos em função das diferenças entre pessoas e grupos. O povo não pode decidir por não ter uma vontade. Esta vontade não é genuína e é fruto da manipulação de forças políticas relevantes. Paterman (1992) afirma que, visando manter a estabilidade do sistema, o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário para manter a máquina eleitoral funcionando.

Por outro lado, as teorias críticas, nas palavras de Ribeiro (2010, p. 421),

afirmam que, apesar de ser impossível que todos participem diretamente das decisões políticas como um todo, deve ser garantido que cada indivíduo participe pelo menos das decisões que o afetem diretamente. O autor afirma ainda que os críticos consideram o mecanismo eleitoral como insuficiente para assegurar a legitimidade das decisões democráticas. Já não se trata de discutir o regime democrático, mas qual é a democracia possível e se ela é a mais democrática.

Almeida (2008, p. 7) observa que a democracia representativa em vez de possibilitar o governo popular, acabou por substituí-lo, levando a constatar que a conexão entre democracia e representação não é uma relação direta.

Importante contribuição para este debate é apresentada por Grau (1998, p. 64) ao abordar o problema da representação e da participação social. A autora afirma que as assimetrias na representação são a origem das desigualdades nas tarefas distributivas do Estado, comprometendo a regulação da economia e dos centros de poder privado, e impossibilitando que se alcance a afirmação dos direitos sociais. Um condição essencial para atenuar estas assimetrias seria a democratização das instituições clássicas de representação, principalmente os parlamentos e partidos políticos, tarefa que deve ser impulsionada e complementada pela sociedade. Entende ainda a autora ser fundamental a recuperação das funções políticas da sociedade, o que levaria a uma pressão pela democratização da representação política, capaz de pluralizar o processo e os conteúdos das políticas do Estado.

Este contexto torna fértil o terreno para a concepção de um debate entre as limitações da democracia representativa e propostas mais inclusivas, como a democracia participativa e a democracia deliberativa. Faria, Silva e Lins (2012, p. 249) ressaltam que a teoria democrática contemporânea contempla pelo menos duas abordagens – a participativa e a deliberativa - que vinculam a presença de espaços participativos à qualidade da democracia. Estas abordagens apostam na centralidade da participação e da discussão visando legitimar as decisões políticas que vinculam uma coletividade.

Na compreensão de Souza (2016, p. 143), “para que a democracia aconteça, o indivíduo deve participar da formulação de políticas públicas, pois essas são expressões da regulação dos termos da vida coletiva”. Avritzer (2007, p. 443) observa que “a participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas e

o crescimento das chamadas instituições participativas”.

Cronologicamente a democracia participativa parece anteceder à democracia deliberativa. “A formulação originária da democracia participativa, proposta entre as décadas de 1970 e 1980 em países ricos, foi a primeira resposta teórica e empírica ao consenso em torno da democracia representativa”. (FONSECA, 2018, p. 54).

Considerando a ampliação das possibilidades de participação social nos processos formais da política como inovação institucional oriunda da Constituição Federal de 1988, Ribeiro (2010, p. 208) afirma que a qualidade da democracia está associada à sua capacidade de incluir os cidadãos que se encontram fora dos canais tradicionais de participação. O autor defende que o “regime democrático deve ser pensado a partir de uma escala de intensidades definida pelo grau de abertura à participação dos cidadãos nos assuntos públicos”.

Para a democracia participativa, o envolvimento direto dos cidadãos nos negócios públicos é visto como um meio de aumentar a virtude pública, educar politicamente o indivíduo e romper com a apatia do cidadão comum em relação à política. Neste sentido, valorizar a participação está diretamente relacionado à politização dos espaços sociais mais próximos do cidadão, uma vez que as instituições representativas no nível nacional não bastam para a democracia. (ALMEIDA, 2008, p. 9).

De acordo com Fonseca (2018, p. 21) os teóricos da democracia participativa criticam a diminuição da intensidade democrática ocasionada pela vertente representativa e propõem revitalizar enfoques que priorizem a busca do bem comum juntamente com uma ampla inclusão política e com a cidadania ativa, entendendo a democracia como um processo educativo. Ainda de acordo com Fonseca (2018, p. 55) a teoria da democracia participativa originou-se da sociedade civil, pelas experiências que valorizavam a autonomia e as experiências de autogoverno.

Segundo Pateman (1992, p. 60) "a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente". Segundo o autor, as instituições representativas nacionais não bastam para a democracia, pois espera-se o máximo de participação de todas as pessoas, através da socialização e do treinamento social em outras esferas, de modo a desenvolver as atitudes e qualidades psicológicas. Através da participação é possível obter este desenvolvimento. A participação tem como principal função a educação, que além do aspecto

psicológico, contribui para a aquisição de habilidades e procedimentos democráticos. "A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo". (PATERMAN, 1992, p. 61).

Souza (2016) entende que o projeto democrático participativo tem por objetivo aprofundar a democracia, criando instâncias de decisão social sobre políticas públicas. Assim a sociedade garante o caráter público do Estado pela participação, induzindo a partilha do poder decisório. Nestes espaços públicos, onde ocorre a disputa de interesses, os conflitos são explicitados e a democracia deixa o confinamento dos limites da relação com o Estado. O autor entende que as instituições participativas, ao integrarem o processo geral de tomada de decisões governamentais, contribuem para a criação de novas maneiras de articulação entre as formas tradicionais de decisão de gestores públicos e a representação de interesses sociais.

Gaspardo (2018) afirma que é necessário pensar os desafios da democracia participativa pelas perspectivas da legitimidade e a efetividade, pois não é suficiente que os processos decisórios sejam inclusivos, deliberativos, pedagógicos e institucionalmente plurais, é necessário que tais instâncias tenham capacidade política de tornar suas decisões efetivas.

Paterman (1992) afirma que:

os formuladores da teoria da democracia contemporânea [...] encaram a participação exclusivamente como um dispositivo de proteção. Segundo eles, a natureza "democrática" do sistema reside em grande parte na forma dos "arranjos institucionais" nacionais, especificamente na competição dos líderes (representantes potenciais) pelos votos, de modo que os teóricos que sustentam tal visão do papel da participação são, antes de mais nada, teóricos do governo representativo. (PATERMAN, 1992, p. 32).

Segundo Bohman (1996, p. 28) a democracia deliberativa é uma alternativa teórica ao estudo da participação, contrapondo-se "à teoria democrática centrada no voto", por entender que ele não resolve os problemas de preferências e não dispensa igual atenção à fala de todos em sociedades complexas. Por esta razão, a democracia deliberativa propõe "valorizar o processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o voto". Ao participar de debates em fóruns públicos os indivíduos seriam levados a agir de forma mais cooperativa e reflexiva, o

que contribui para sua formação e até mudança de preferências.

Fonseca (2018), vê o surgimento da democracia deliberativa nas décadas de 1980 e 1990 como um acréscimo às teorias representativa e participativa, e como uma nova proposta teórica, focada em processos de argumentação racional e na revitalização da esfera pública, procurando ser alternativa ao esvaziamento democrático. Enquanto a democracia participativa procura ampliar a inclusão política e tornar a cidadania mais ativa, a democracia deliberativa objetiva avançar em relação à democracia representativa de cunho procedimental e à própria democracia participativa. Para o autor a diferença entre a democracia participativa e a democracia deliberativa está no foco de análise e nas propostas de soluções para o aprofundamento democrático.

Reconhecendo que participação e deliberação têm ambas o objetivo de qualificar a vida pública, Paradopoulos e Warin (2007) afirmam que elas operam de forma diferente. Em síntese, os autores argumentam que, para haver a participação tem que ocorrer um envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas. A participação privilegia a inclusão acreditando ser esta a condição para a efetividade e legitimidade da política em detrimento à qualidade das razões apresentadas para justificar as preferências dos atores. Afirmam ainda os autores que, a maior preocupação dos deliberativos é com a qualidade da discussão e da interação que irão gerar as escolhas políticas.

Fonseca (2018) afirma que, não obstante a democracia participativa e a democracia deliberativa compartilhem boa parte das críticas à democracia representativa, e mesmo que proponham revitalizar a democracia, estas duas vertentes são modelos distintos e protagonizaram o debate teórico democrático nas últimas décadas. De acordo com o autor os teóricos da democracia deliberativa compreendem que existe uma complementaridade entre Estado e sociedade civil, sendo favoráveis à presença de fóruns de participação institucionalizados mesmo com a coordenação de atores estatais. Por outro lado, os teóricos da vertente participativa enfatizam a autonomia da sociedade civil, priorizando propostas que enfoquem o autogoverno comunitário.

Outros autores também destacam as diferenças entre participação e deliberação. Faria, Silva e Lins (2012, p. 252) citam Cohen e Fung (2004) e Fishkin (1991), como sendo autores que identificam diferenças entre estas duas correntes. Para estes autores é contraditório procurar melhorar a qualidade da deliberação e ao

mesmo tempo expandir a participação. Como exemplo citam as passeatas, demonstrações, referendos e recall, que seriam mecanismos capazes de promover uma participação ampla, mas não a deliberação, uma vez que denotam uma vontade, mas não a razão ponderada. Por outro lado, há maior probabilidade de que em fóruns menores ocorra troca de razões por meio da deliberação, ressaltando, no entanto, que eles operam em pequenas escalas e afastados do público geral.

Para os defensores da democracia deliberativa, um elemento fundamental é a garantia de decisões, deliberadas entre os participantes, que sejam racionais, bem informadas, igualitárias e livres de restrições. O foco, pois, situa-se mais na qualidade do processo deliberativo em si que na quantidade de cidadãos que foram incluídos no mecanismo. (FONSECA, 2018, p. 30).

Segundo Cohen (2007, p. 122), a democracia deliberativa institucionaliza o ideal de justificação política. Por este ideal, “justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais”. O autor considera importante colocar o raciocínio público no centro da justificação política, destacando ainda que a visão deliberativa não pode ser vista apenas por sua ênfase na discussão em vez da barganha ou do voto.

Para Almeida (2008) o cerne dos deliberacionistas encontra-se na maior ênfase às virtudes da discussão no processo decisório e na possibilidade desta discussão propiciar um processo mais equilibrado, reflexivo, acatando um grande número de evidências e respeitando diversas visões. Ao passo que a democracia participativa proporciona a abertura de acesso à participação dos cidadãos, os deliberacionistas focam no processo de refinamento das preferências que ocorre entre os participantes no processo deliberativo.

Na concepção deliberativa, a democracia é uma estrutura de condições sociais e institucionais que facilita a discussão livre entre cidadãos iguais - proporcionando condições favoráveis de participação, associação e expressão – e vincula a autorização para exercer o poder público (e o próprio exercício) a essa discussão [...]. (COHEN, 2007, p. 122).

No entendimento de Ribeiro (2010, p. 409) a elaboração da teoria deliberativa da democracia constitui-se atualmente “a mais produtiva no campo de elaboração teórica sobre a vida política”. No entanto, o autor ressalta que é importante observar

o papel da teoria elitista nesta nova “efervescência teórica em torno da democracia”, pois, apesar dos paradigmas diferentes, seria proveitoso problematizar a possível convergência entre ambas.

Fonseca (2018) afirma que a teoria deliberativista tem como elementos chaves, para que um processo político seja realmente democrático, uma deliberação de qualidade, uma argumentação racional em um contexto igualitário, uma esfera pública ativa e um anseio por legitimidade coletiva das decisões públicas. Segundo o autor, a democracia deliberativa quer ser um avanço em relação às democracias representativa e participativa. Para Cançado (2011) a democracia deliberativa é a forma de tomada de decisão no interior da esfera pública, onde ocorre a Gestão Social.

O principal elemento empírico de inovação frente às concepções hegemônicas é justamente o estabelecimento de fóruns de diálogo, que poderiam ser constituídos por representantes eleitos, burocratas e especialistas, bem como por grupos da sociedade civil e cidadãos em geral. (FONSECA, 2018, p. 33).

Avritzer (2000) apresenta o que chama de circularidade do conceito de deliberação que, segundo o autor, inicia-se com Rousseau ao postular a ideia de deliberação enquanto decisão, concepção que é apropriada pela teoria elitista da democracia, que tenta de forma radical excluir os elementos argumentativos do conceito de deliberação. Em seguida o conceito de deliberação argumentativa começa a ser recuperado por Rawls e tem sua formulação mais completa em Habermas. No entanto, Avritzer entende que Habermas equivoca-se, em oposição a Rousseau e a teoria da escolha racional: “ele se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa e, com isso, deixa de dar formato institucional ao que podemos denominar de democracia deliberativa”. (AVRITZER, 2000, p. 41).

Partindo da concepção habermasiana de democracia (1995; 1989), autores como Bohman (2000), Cohen (1997a), Fraser (1992), Gilroy (1993), entre outros, defenderam a necessidade de se institucionalizarem os espaços públicos de modo a garantir-lhes maior capacidade inclusiva e maior igualdade no processo comunicativo, além de que as decisões tomadas com base na troca de razão entre os interessados sejam acatadas pelo sistema político. (RIBEIRO, 2010, p. 421).

Bohman (1996) aprofunda a concepção habermasiana do consenso: “[...] a deliberação pública [é] um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas.” (BOHMAN, 1996, p. 27). O autor critica os limites da influência do público no sistema político, para ele a deliberação ocorre quando é reconhecido, pelos participantes em atividades conjuntas, que eles foram capazes de influenciar e contribuíram para que certos desfechos ocorressem.

Habermas (1989), preocupa-se com a formação de uma esfera para argumentação, o que seria uma nova forma de relação com o poder. Segundo o autor o conceito de esfera pública caracteriza-se pela ideia de um espaço para interação face-a-face, distinto do Estado. No interior de uma esfera pública democrática, os indivíduos discutem e deliberam a respeito de questões políticas, concebem estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações, possibilitando o uso público da razão para estabelecer uma relação entre participação e argumentação pública.

Avritzer (2000) acredita que o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade. Segundo o autor, estes fóruns implicam na cessão de um espaço decisório por parte do Estado, beneficiando uma forma ampliada e pública de participação. Mesmo que participação e deliberação tenham conceitos diferentes, o autor acha interessante que todos os arranjos deliberativos sejam formas ampliadas de participação. Ainda segundo o autor, aparentemente a ampliação da participação contribui para a argumentação por trazer para os arranjos participativos razões que ainda não tinham sido contempladas pelas decisões estatais e por que são locais onde a informação relevante para uma deliberação de governo torna-se pública ou é socializada.

Como uma nova proposta no campo das teorias da democracia, Fonseca (2018) traz o conceito dos sistemas deliberativos. Para o autor, a participação e a deliberação não ocorrem em um vácuo institucional, mas dentro de um sistema complexo. O centro desta perspectiva sistêmica estaria mais na interação entre os fóruns de participação entre si e com os diversos componentes do sistema político, e menos na instituição participativa e deliberativa. “Com a abordagem sistêmica, a vertente deliberativa ganha em aplicabilidade e complexidade”. (FONSECA, 2018, p. 75).

Hendriks (2006) afirma que um sistema deliberativo encampa uma série de

arenas em que a exposição e a discussão de perspectivas tem lugar. Estes autores percebem que a configuração destas associações supera os atores que compõem esse sistema, e se entrecruzam em diversas esferas discursivas.

No segundo capítulo deste trabalho o sistema deliberativo será tratado com maior profundidade. A seguir discute-se as instituições participativas.

2.2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM MODELO ABERTO A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO COMO ALTERNATIVA AO MODELO BUROCRÁTICO GERENCIAL

Após uma síntese sobre o debate entre participação e deliberação e sobre o conceito de gestão social, faz-se necessário discorrer sobre as instituições participativas, uma vez que o presente trabalho faz coro aos pesquisadores que entendem que estas instituições são um modelo aberto a participação como alternativa ao modelo burocrático gerencial. Avritzer (2008, p. 45) conceitua as Instituições Participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. O autor considera estas instituições como as inovações institucionais mais significativas experimentadas pela democracia brasileira nos últimos anos. Avritzer (2009) afirma ainda que as IPs transformam atributos de voluntariado da sociedade civil em formas perenes de organização política; interagindo com partidos políticos e com diversos atores estatais, por meio dos princípios de participação e representação aplicados simultaneamente.

A participação popular é vista por muitos pesquisadores como um requisito essencial no processo de democratizar a democracia. Souza (2016) acredita que, refletir sobre as relações entre sociedade e Estado, partindo da relativização de suas fronteiras, contribui para a compreensão do significado da democracia e de distintos projetos políticos nas práticas de gestão pública.

Cohen (2007) afirma que um processo é considerado não democrático quando falha em atribuir uma consideração igual aos interesses de cada membro. Essa consideração seria atribuída de forma natural por um esquema de escolha coletiva, que poderia ser a regra da maioria ou da pluralidade, ou a barganha de grupo, “que atribuía peso igual aos interesses dos cidadãos, em parte capacitando-os a apresentar e promover seus interesses. E isto requer uma estrutura de direitos

de participação, associação e expressão”. (COHEN, 2007, p. 120).

Ribeiro (2010) destaca um aspecto problemático levantado pela teoria crítica referente à forma com os teóricos elitistas relacionam a complexidade administrativa e participação. Os elitistas defendem que a inclusão dos cidadãos leva a resultados ineficientes, no entanto, seus críticos argumentam que a participação ampliada contribui para o alcance dos resultados, por incluir no processo decisório algumas informações que os técnicos não possuem.

Fonseca (2018) afirma que é imprescindível que sejam múltiplas as oportunidades de participação, para que ela se torne perene e aberta a todos os cidadãos. As formas participativas devem estar presentes em múltiplas arenas, tanto no Estado quanto na sociedade civil, nas suas mais variadas acepções.

Na visão de Marques, Mendonça e Maia (2007) as associações que transformam as relações triviais do cotidiano em um poder comunicativo com a capacidade de alterar padrões sociais vigentes e influenciam ou participam de esferas com poder decisório formal, têm grande possibilidade gerar efeitos democráticos nos diferentes contornos da sociedade civil e nas principais instâncias do sistema político.

De acordo com Souza (2016) à medida que as instituições participativas integram o processo geral de tomada de decisões governamentais, elas tem condições de estabelecer novas maneiras de articulação entre as formas tradicionais de decisão de gestores públicos e a representação de interesses sociais.

Para Avritzer (2007) dois importantes fenômenos marcam a participação política no Brasil democrático: o aumento da presença da sociedade civil nas políticas e o crescimento das instituições participativas. De acordo com Cunha e Almeida (2013) o processo de redemocratização do Brasil, juntamente com o processo de descentralização promovido na década de 1990 possibilitou o surgimento de canais de mediação entre Estado e sociedade civil e de diferentes iniciativas, entre elas a participação de cidadãos na coprodução de políticas públicas em nível local. Surgiram neste contexto os conselhos de políticas públicas de nível municipal, que são espaços deliberativos sobre políticas públicas, compostos por representantes do governo e da sociedade civil.

Grau (1998) observa que os movimentos e organizações sociais cada vez mais ocupam o espaço público, reclamando por maior ingerência nas decisões públicas. Destaca a autora ainda as estratégias governamentais que promovem tal

ingerência.

Os conselhos de políticas públicas são inovações institucionais que passaram a integrar a estrutura do Estado brasileiro a partir de diretrizes constitucionais de participação da sociedade nos processos de formulação e controle (monitoramento e avaliação) de algumas políticas públicas, o que atendeu a uma importante mobilização social que demandava mais interação entre Estado e sociedade nesses processos. Essas áreas possuíam *policies communities* que exerceram forte influência no processo Constituinte que, por sua vez, estabeleceu as bases normativas de reorganização do Estado. (CUNHA; ALMEIDA, 2013, p. 7).

Tatagiba (2002) afirma que os conselhos gestores de políticas públicas são mecanismos de participação que surgiram a partir da década de 1990 e que, apesar de suas limitações, contribuem para a construção da cidadania e da reinvenção de novos padrões de convivência democrática, exercendo assim importante papel pedagógico. São espaços que concebem a gestação de um importante aprendizado de convivência democrática, para todos os atores, sejam da sociedade civil ou do Estado. Para a autora, os conselhos gestores constituem-se uma inovação na matéria de arranjos institucionais, principalmente por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam participar e influenciar o processo de produção de políticas públicas. Tatagiba (2002) destaca ainda a importância do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem diversos interesses, às vezes antagônicos. É daí que o conselho extrai sua força.

Lüchmann (2007) afirma que o caráter público da sociedade civil torna-se maior através dos debates, das articulações e dos encontros que discutem e problematizam questões reivindicando por soluções para os problemas que são negligenciados pela agenda pública. Ao produzir e ampliar os espaços públicos, setores importantes da sociedade civil requisitam e investem na implementação de espaços públicos institucionais, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamento Participativo. Especificamente sobre os Conselhos Gestores, a autora afirma que, sua institucionalização resulta de um longo caminho de lutas de diferentes segmentos sociais e “apresenta uma natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais”. (LÜCHMANN, 2007, p. 146).

Tatagiba (2002) observa que há diversos fatores que constroem e limitam o potencial democratizante desses novos arranjos participativos, no entanto, os

conselhos se contrapõem ao processo histórico-conjuntural que articula-se pela redução da esfera pública, aos processos de ajuste, que reduzem os investimentos nas áreas sociais e ao fortalecimento de práticas e posturas antidemocráticas de resolução de conflitos. A autora entende que a contraposição “luta institucional *versus* ação mobilizatória” destaca-se como um dos elementos discursivos que dão forma a estas avaliações. Mas acredita que um grande desafio na atualidade é compatibilizar e articular as estratégias de luta em torno de um projeto político de transformação do Estado e da sociedade. Para tanto, a participação da sociedade civil nos espaços institucionais de decisão é uma das formas que contribuem para a realização deste projeto transformador.

Na visão de Raichelis (1998) a pobreza apresenta outra faceta, que é a ausência de participação dos segmentos empobrecidos nos espaços públicos, para se fazer representar e fazer valer seus direitos. Existe um vazio da representação dos grupos populares e uma dificuldade dos principais interessados de conseguirem se auto-representar. A autora reconhece a importância dos conselhos como canais de participação coletiva e geradores de uma nova institucionalidade democrática na área das políticas sociais. Mas ressalta que a participação popular não deve se reduzir apenas aos espaços dos conselhos.

É preciso criar e estimular a organização de fóruns mais amplos de representação e participação social e política; os conselhos não substituem os fóruns e, em muitos municípios e estados os fóruns populares foram desativados quando os conselhos foram criados. Portanto, é fundamental a reorganização e fortalecimento de fóruns populares de defesa dos direitos sociais para que os Conselhos possam ser, eles próprios, submetidos ao controle social da sociedade civil. (RAICHELIS, 1998, p. 11).

Ribeiro (2010) alerta sobre as críticas que apontam para os limites dos conselhos gestores. Elas preocupam-se principalmente com a qualidade da participação nessas instituições. O autor considera que um dos limites da institucionalidade conselhistas estaria em sua pequena capacidade de incluir aqueles cidadãos que não fazem parte de nenhuma instituição.

Côrtes (2005) também mantém-se cético à democratização da gestão pública apenas pela constituição de fóruns participativos. O autor observa as contradições do processo representativo, agendas e dinâmicas de funcionamento das instituições participativas, que muitas vezes, tem seu controle nas mãos de representantes

estatais ou de grupos social, política ou economicamente mais fortes.

Na opinião de Cançado (2011) os Conselhos Gestores podem ser considerados embriões de esferas públicas, são arranjos que dão amplitude à democracia participativa e, apesar de seus problemas, são um escola. Entretanto, estas organizações, segundo o autor, ainda não chegaram ao ápice de seu desenvolvimento.

A observação sobre as limitações das instituições participativas, em especial aqui os conselhos, desde a pequena capacidade de inclusão dos cidadãos que não participam de nenhuma instituição, a dificuldade de auto-representação dos principais interessados e à possibilidade de controle das agendas e dinâmicas por grupos mais fortes, evidencia problemas que justificam a elaboração de pesquisas mais aprofundadas visando a compreensão destes fenômenos e a construção de modelos teóricos mais consistentes.

Uma questão também levantada em diversos trabalhos acadêmicos refere-se ao caráter representativo existente dentro dos conselhos. Conforme explica Almeida (2008) os conselhos variam muito em sua composição, no que diz respeito ao número de participantes, isto em virtude de dependerem de regulamentação específica, mas têm duas características representativas centrais: a participação de instituições e organizações da sociedade ou do governo e a existência da paridade entre o número de representantes da sociedade civil e do Estado. A autora discorre sobre a ausência de mecanismos formais de autorização que justificariam a representação, mas tenta apresentar algumas pistas para a compreensão deste fenômeno. A legitimidade da representação, no caso dos conselhos de políticas públicas, se daria pela afinidade e relação com o tema e a autorização dos representantes pelo fato de possuírem tais afinidades.

Lüchmann (2007) observa os diferentes mecanismos de escolha de representantes nos conselhos gestores e ainda as diferenças no perfil dos segmentos representados. Segundo a autora, existem setores da sociedade que escolhem seus representantes em assembleias ou fóruns abertos, outros por indicações de categorias profissionais. Não obstante, o modelo de representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, apoia-se na legitimidade destas organizações em defender diversas causas sociais, demandas e interesses de grupos e setores sociais que sempre foram preteridos nos processos de decisão política. Desta forma, a representação nos conselhos pode ser considerada mais

independente na medida em que está relacionada com a formulação de políticas públicas, pautando-se desta forma, pela perspectiva de representação de interesses gerais.

[...] se o objetivo é julgar a representação nos conselhos em termos de contribuição para a democracia não podemos desprezar anos de estudos que vêm apontando que a capacidade dos conselheiros representarem diferentes segmentos da sociedade e produzirem decisões com caráter vinculante não depende apenas da lógica interna de representação, mas de uma conjunção de fatores como o projeto político do governo e a densidade associativa, para citar alguns dos mais recorrentes. (ALMEIDA, 2018, p. 27).

Segundo Lüchmann (2007) para que haja legitimidade na representação é fundamental uma participação ativa por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais. A qualidade e a legitimidade da representação dependem de quanto articulada e organizada é a sociedade civil. Para tanto é essencial promover a conexão entre representantes e representados. Para a autora, participação e representação não se opõem, mas podem no contexto das instituições participativas, estabelecer combinações e articulações, gerando um processo inovador. “A participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação” (LÜCHMANN, 2007, p. 167).

Outro aspecto importante destacado por diversos autores sobre os conselhos refere-se à sua inerente função de controle social. De acordo com Cunha e Almeida (2013) a atuação da sociedade civil no interior das instituições participativas pode configurá-la como agência de controle forçando o Estado a prestar contas ou deliberando sobre o cumprimento de determinada orientação política. Incluindo essas instituições em uma ampla rede de controle, é possível compreender suas possibilidades e seus limites no processo de prestação de contas e responsividade.

Ainda que a criação dos conselhos tenha gerado ganhos significativos para o processo democrático, um efetivo controle público depende de um movimento social fortalecido, capaz de ocupar esses espaços e conectá-los a outros instrumentos de controle. (RIBEIRO, 2010, p. 231).

Tatagiba (2002) afirma que os conselhos, apesar de suas limitações, como a natureza setorial e fragmentada, têm importante papel a desempenhar no controle da gestão pública. Segundo a autora, em meio ao ritmo alucinante de denúncias de

corrupção e de desvio do dinheiro público, o sucesso das políticas públicas está condicionado ao olhar atento da sociedade sobre a aplicação do dinheiro público. No entanto, Souza (2016) destaca a importância de se conectar o controle público produzido pelos movimentos sociais a outros instrumentos de controle como forma de garantir sua efetividade.

Levando em consideração a impossibilidade de se superar a natureza setorial e fragmentada, é importante destacar a importância da presente pesquisa, pois entendemos que a análise de um subsistema democrático, aqui formado pelos conselhos de política pública, tem a capacidade de oferecer diversas pistas sobre o sistema deliberativo e sobre sua capacidade democratizante do processo democrático. Observar através de uma análise de rede as interações formais e informais, a coesão ou dispersão do subsistema, se há algum tipo de dominação (institucional ou social) e as condições em que ocorre a deliberação são algumas questões que podem contribuir para o estudo do sistema deliberativo, num contexto de gestão social e como alternativa ao modelo gerencial.

Os estudos sobre as experiências brasileiras no campo da participação, segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), focaram inicialmente estudos de caso que procuravam conhecer as dinâmicas, os processos e os resultados das instituições participativas, como inovações democráticas. A partir de então evoluíram para estudos comparativos, que dão destaque a algumas variáveis explicativas que justificam a variação nos resultados. O Quadro 1 abaixo relaciona as principais variáveis que são objetos de análise pelas pesquisas mais recentes:

Quadro 1 - Variáveis de Pesquisa

| Principais autores | Variáveis objeto de análise pelas pesquisas mais recentes |
|---|---|
| (Abers, 2000; Baierle, 2000; Baiocchi, 2005) | - Estudos de caso para conhecer as dinâmicas, processos e resultados dessas inovações democráticas; |
| (Tatagiba, 2002; Fuks, Perissinotto e Souza, 2004) | - Transferência real de poder decisório; - Abertura à participação de pessoas de baixa renda e escolaridade; |
| (Avritzer, 2003; Borba e Lüchmann, 2007; Wampler, 2007; Wampler e Avritzer 2004) | - Motivos pelos quais algumas cidades que instituíram fortes programas participativos, e outras com desenhos institucionais aparentemente semelhantes envolveram pouca transferência de poder aos cidadãos; - Desenho institucional; - Tradição associativa local; - Vontade política dos governantes; |
| (Silva, 2001; Lubambo et al., 2005) | - Relação entre desenho institucional e o empoderamento dos cidadãos; |
| (Almeida e Cunha, 2009; Avritzer, 2007; Cunha, 2007) | - Efetividade deliberativa; |
| (Abers e Keck, 2008; Avritzer, 2007; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010; Lüchman, 2007) | - O problema da relação entre participação e representação; |
| (Silva, 2001; Faria, 2005) | - A questão da escala; |
| (Avritzer, 2010) | - A questão da escala e seus impactos distributivos; |
| (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) | - O efeito do projeto político compartilhado entre governantes e atores da sociedade civil na construção de novos processos participativos; |
| (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014) | - A forma como essas novas arenas se encaixam na tradição da relação Estado-sociedade. |

Fonte: Abers; Serafim; Tatagiba (2014)

A presente pesquisa procura trabalhar principalmente com as seguintes variáveis: a efetividade deliberativa; o problema da relação entre participação e representação e o efeito do projeto político compartilhado entre governantes e atores da sociedade civil na construção de novos processos participativos.

É possível identificar que um significativo número de autores ressaltam a importância das instituições participativas no processo democrático, apesar de suas

limitações, possibilitando a inclusão de setores que estavam à margem da discussão política, o debate sobre temas negligenciados pelo Estado, qualificando a discussão e exercendo o controle social. Este modelo, aberto à participação do cidadão, é diferente e alternativo ao modelo burocrático e gerencial, estando em sintonia com a proposta de Gestão Social. Paes de Paula (2005, p. 44) afirma que as experiências participativas “procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica”.

De qualquer forma, é importante notar que a abordagem de gestão vertente societal se insere na perspectiva de uma gestão social que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclua os diferentes sujeitos sociais (Tenório, 1998). Essa gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor. (PAES DE PAULA, 2005, p. 45).

Este primeiro capítulo aborda a Gestão Social como uma alternativa à tradicional Administração Gerencial e neste contexto apresenta uma síntese sobre a discussão entre representação, participação e deliberação, procurando mostrar que as instituições participativas são espaços abertos à participação cidadã. Na sequência falaremos sobre o Sistema Deliberativo.

3 SISTEMA DELIBERATIVO

As vertentes puras das teorias democráticas desenvolvidas até aqui, representativa, participativa e deliberativa, apresentaram diversas limitações. Silva e Ribeiro (2016) consideram que a literatura recente avançou na construção de uma teoria deliberativa mais robusta. Trata-se de um modelo chamado de sistemas deliberativos e consiste na compreensão de que os resultados alcançados pelos processos democráticos se originam de um sistema de instituições políticas que se integram por diversos mecanismos. O processo democrático sob esta perspectiva é entendido como a interligação dos diversos componentes desse sistema que promove a circulação de ideias, propostas, interesses e outros elementos inseridos no processo de construção de decisões políticas. Os autores entendem que “a formulação de uma teoria deliberativa elaborada de um ponto de vista sistêmico pode contribuir significativamente para a compreensão das democracias contemporâneas”. (SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 167).

A ideia busca romper o insulamento da prática deliberativa em “enclaves” políticos por meio de uma ‘arquitetura’ que prevê a interação entre múltiplas esferas e instituições e diferentes formas de comunicação que não somente aquelas baseadas na troca racional de argumentos. (FARIA, 2017, p. 1).

Para Fonseca (2018) a abordagem dos sistemas deliberativos é a vertente que melhor aborda teoricamente os dilemas da escala e a impossibilidade de alcançar as condições ideais de deliberação. A perspectiva sistêmica incorpora e apresenta respostas às críticas sofridas por sua antecessora utilizando-se de referenciais participativos e pluralistas, ao propor reconectar as experiências deliberativas em nível micro com estruturas políticas de maior escala.

Em concordância com as possibilidades da perspectiva sistêmica, Silva e Ribeiro (2016) observam que, nas perspectivas teóricas deliberativa ou representativa, as deliberações realizadas nas diversas arenas são organizadas pelos estados ou unidades subnacionais e nelas estão confinadas. Os autores sugerem que o modelo sistêmico tem potencialidade de criar as condições favoráveis para que a sociedade como um todo delibere em conjunto, pois ele aumenta a abrangência da análise superando as arenas isoladas e possibilita pensar sobre as deliberações e interações ocorridas entre os espaços ao longo do

tempo.

Também reconhecendo esta potencialidade do modelo sistêmico, Marques, Mendonça e Maia (2007) afirmam que os processos de discussão pública não se restringem a arenas específicas. Existem em cada esfera discursiva processos argumentativos internos, e outros que ultrapassam esse escopo, atravessando discursos proferidos em outras esferas. Este inter-relacionamento constitui-se um processo deliberativo de caráter sistêmico. Os autores argumentam que, apesar das lacunas e da ausência de transparência entre as esferas, existem conexões e articulações dispersas no tempo, fundamentais para a constituição de processos deliberativos a longo prazo. “Somente através do sistema como um todo, pode-se esperar que a deliberação opere como um mecanismo de limpeza que filtra os elementos ‘enlameados’ de um processo de legitimação discursivamente estruturado”. (HABERMAS, 2006, p. 416).

Publicidade, reciprocidade, inclusão e controle são os princípios que devem balizar as trocas no interior do sistema. No entanto, se nem todas as suas práticas conseguem alcançar estes princípios, elas precisam ser justificadas com base em tais condições enquanto padrão crítico. É neste sentido que se defende que, mesmo quando as partes não alcançam as condições deliberativas requeridas, o todo será tão mais legítimo quanto mais se aproximar destas mesmas condições. (FARIA; LINS, 2013, p. 77).

A origem dos debates sobre o sistema deliberativo, segundo Silva e Ribeiro (2016), encontra-se em um artigo publicado por Mansbridge em 2009. Neste artigo a autora sugere que a “conversação cotidiana” influencia o “amplo sistema deliberativo das democracias”, ou seja, “a conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos, na mídia, entre ativistas políticos em espaços privados sobre assuntos que o público deveria discutir”. (MANSBRIDGE, 2009, p. 207). Este modelo de sistema deliberativo sugere que a democracia deliberativa está sendo substituída pela ideia de deliberação democrática.

O pioneirismo de Mansbridge em tratar do tema dos sistemas deliberativos também é destacado por Cunha e Almeida (2013). As autoras afirmam que Mansbridge tem a intenção de dar destaque às diferentes arenas onde ocorre a deliberação e à possibilidade de que os processos deliberativos façam o cruzamento de múltiplas esferas discursivas e públicas. Em sua conceituação, as diferentes arenas, sejam formais ou informais, são revestidas com a mesma relevância política

para a deliberação pública, mesmo não possuindo a mesma capacidade decisória. A prática da deliberação, no interior ou fora dos espaços institucionais, combinado com outras formas de ação, é um entre os diversos momentos do processo político.

Segundo Faria (2017, p. 4) o sistema "combina arenas formais de tomada de decisão e arenas informais de formulação de temas e problemas concernentes ao interesse público que devem operar conjuntamente na construção de decisões legítimas", e estão envolvidas diretamente no processo deliberativo. Para os pluralistas, segundo a autora, o estado é mais um ator entre os atores envolvidos, reconhecendo no entanto, que ele é a fonte última de decisão coletiva.

Peres Júnior, Pereira e Oliveira (2013, p. 36) entendem que "a concepção de sistema deliberativo de Mansbridge converge para as diretrizes [...] da Gestão Social". Sob a lente estruturacionista, os autores afirmam que, o sistema deliberativo, que é constituído pelas práticas de gestão social, caracteriza-se por ter um caráter público não estatal.

Enquanto a esfera pública estatal, privada e corporativa produz bens e serviços, a esfera pública não estatal defende valores coletivos e essa condição "obrigaria a recriar os cidadãos, como corpo político, para o exercício do controle social" (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 29), pois o exercício da cidadania exige fortalecimento das instituições políticas clássicas. Ainda segundo os autores, sob a perspectiva estruturacionista, este espaço público não estatal é o local de conciliação entre os atores do Estado, do mercado e da sociedade civil, visando o bem comum, e servindo como suporte nas propriedades estruturais do sistema deliberativo.

De acordo com Marques, Mendonça e Maia (2007) as associações em melhores condições de produzir efeitos democráticos são aquelas inseridas em sistemas deliberativos, possibilitando a elaboração de discursos públicos e a circulação de diversas formas discursivas nos vários ambientes interacionais. Os autores argumentam que é fundamental o intercâmbio de argumentos em diferentes esferas discursivas quando a ação de uma associação consiste em coletivizar determinadas interpretações de mundo, observando as situações problemáticas do cotidiano e dando publicidade a elas.

Mansbridge *et al.* (2012, p. 2) afirmam que a abordagem sistêmica apresenta três contribuições importantes:

- a) permite ampliar os contextos sociais dos estudos sobre a democracia

- deliberativa para uma larga escala;
- b) propõe analisar a divisão de trabalho entre as partes do sistema, sem exigir contudo que cada uma delas se caracterize por todas as virtudes da boa deliberação. Desta forma, nem sempre existe uma relação de complementaridade no relacionamento entre as partes. Existem momentos de deslocamentos no sistema, como quando a deliberação de uma única parte é problemática, mas não chega a produzir impacto negativo sobre o todo, pois as outras partes compensam essa deficiência e quando também, por outro lado, uma arena institucional conhecida por sua deliberação de qualidade, parece não contribuir para o sistema como um todo;
 - c) a terceira contribuição da abordagem sistêmica refere-se à capacidade de abordar grandes questões contextuais que impactam os espaços individuais, conformando possibilidades de deliberações efetivas.

No entendimento de Fonseca (2018), através da abordagem sistêmica, a democracia deliberativa ganha em aplicabilidade e complexidade. O autor afirma que o ponto central da perspectiva sistêmica não é a instituição participativa e deliberativa em si, mas encontra-se mais na interação entre os vários fóruns de participação entre si e com os demais componentes do sistema político. Segundo o autor, a abordagem sistêmica supera a “discussão racional em torno da escolha do melhor argumento”, guardando espaços para a manifestação de emoções, paixões e de acordos entre os participantes, mesmo que o cerne não envolva o consenso sobre uma alternativa.

Como solução para toda essa complexidade, produzindo um julgamento político crítico e informado, Faria e Lins (2013) propõem que o processo político seja mais abrangente, envolvendo tanto resistência e conflito, quanto diálogo e cooperação em todos os espaços da sociedade. Para os autores a teoria sistêmica visa compatibilizar essas diferentes formas de ação.

Uma outra questão tratada pelos estudiosos é a “representação” que encontra-se também vinculada ao sistema deliberativo. Segundo Fonseca (2018, p. 91) a representação no sistema deliberativo pode responsabilizar-se pela inclusão de vozes marginalizadas, servindo de alternativa para lidar com o problema dos “cidadãos inativos”, questão persistente nas teorias e experiências empíricas de deliberação. Desta forma os ativistas representariam os cidadãos inativos e as vozes

marginalizadas, com a condição de atuarem sobre um duplo papel: “devem ser livres para perseguir melhores argumentos e devem comunicar-se com os representados, em uma relação baseada na accountability”. (FONSECA, 2018, p. 86).

Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. (AVRITZER, 2007, p. 444).

Avritzer (2007) reconhece que a sociedade civil exerce uma representação pluralista, que se superpõe a outras formas, mesmo que esta representação coincida com o território determinado em uma estrutura de conselho, tomando decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território.

3.1 SISTEMA DELIBERATIVO INTEGRADO

Cunha e Almeida (2013, p. 8) afirmam que Hendriks (2006) ao retomar a ideia de Mansbridge, destaca que as instituições e os espaços da vida social não se excluem mutuamente, mas podem ser articulados, constituindo o sistema deliberativo integrado. Diferentes esferas discursivas comporiam este sistema (macro, micro e mistas ou híbridas), possibilitando o engajamento de diferentes atores da sociedade e do Estado, com níveis diferentes de intensidade, na deliberação pública.

De fato, segundo Faria, Silva e Lins (2012, p. 252) o modelo integrado de deliberação defendido por Hendriks procura compatibilizar esferas múltiplas de deliberação. Este sistema “se caracteriza por múltiplas esferas discursivas que podem ser formais, informais ou mistas e cujas formas de comunicação também variam, indo desde o questionamento, a contestação e a negociação até o consenso”.

Hendriks (2006) explica que as esferas macro discursivas são os espaços informais, a exemplo das mobilizações de discursos, os protestos, o ativismo, que direcionam movimentos sociais, redes, ONG, grupos de interesse, corporações, mídia, formadores de opinião e cidadãos. As esferas micro discursivas são espaços

formais, como os comitês de especialistas, as conferências e as comissões de investigação, que são compostas por parlamentares, funcionários governamentais, especialistas, juízes. As esferas discursivas mistas ou híbridas são espaços formais e informais onde participam de forma mista cidadãos e representantes de grupos de interesses, ativistas, especialistas, a mídia, funcionários do governo e/ou parlamentares. Segundo o autor, estas esferas podem diferenciar-se entre si na publicidade, na capacidade de inclusão, na estruturação, por sua origem constitutiva (iniciativa do Estado ou da sociedade civil) e podem estar conectadas entre si. Observa ainda o autor que, o contexto macro pode influenciar os micros, explicitando alguma porosidade entre as esferas. “O Sistema conecta tanto os atores de micro e macro esferas, como cidadãos que não estão engajados em nenhum desses espaços, assegurando que todos os discursos estejam presentes na deliberação, não necessariamente de forma harmônica entre si”. (CUNHA; ALMEIDA, 2013, p. 9).

Se Hendriks (2006, p. 499) está correta ao afirmar que um sistema deliberativo encampa uma série de arenas em que a exposição e a discussão de perspectivas tem lugar, percebemos que associações configuram-se não apenas como atores que compõem esse sistema, mas, elas mesmas, como um entrecruzamento de esferas discursivas”. (MARQUES; MENDONÇA; MAIA, 2007, p. 11).

3.2 LIMITAÇÕES E OPORTUNIDADES PARA O SISTEMA DELIBERATIVO

As questões da escala e das formas de ação são vistas por Faria e Lins (2013) como origens do esforço analítico para compreender a ideia de deliberação democrática, entendendo que as democracias requerem participação e contestação, impõem processos regionais, nacionais e transnacionais. As democracias necessitam de superar os limites das instituições e ir além dos processos locais. As autoras entendem que o grande desafio é coordenar as diferentes práticas nos diferentes espaços. Faria e Lins (2013) propõe um sistema integrado onde as formas de ação, participação e deliberação operam por meios. “Enquanto a participação pressupõe envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas, a deliberação demanda reflexão de qualidade sobre as preferências e escolhas políticas dos atores”. (FARIA; LINS, 2013, p. 75).

Fonseca (2018) defende as experiências de ampliação de escala (*scaling-up*)

como forma de estudar a democracia participativa e deliberativa, avançando além da análise de pequenos casos locais. Segundo o autor a abordagem sistêmica procura pensar a deliberação com mais amplitude que a pequena escala, “retomando a proposta de uma transformação significativa das instituições democráticas em nível macro que se tornou secundária na vertente deliberativa tradicional”. (FONSECA, 2018, p. 62). A abordagem sistêmica compreende que a utilidade dos fóruns deliberativos em pequenas escalas é reduzida, quando as demais estruturas políticas e sociais não são democratizadas e conectadas entre si.

No caminho percorrido para a construção deste modelo teórico sistêmico os autores se depararam também com algumas limitações. Mansbridge *et al.* (2012) descrevem alguns problemas da abordagem sistêmica:

- a) *tight-coupling*, que seria as situações em que as partes do sistema estão fortemente acopladas umas às outras, existindo assim uma dificuldade para o surgimento e a atuação de mecanismos de correção;
- b) *decoupling*, que refere-se a um grau de dissociação muito grande entre as partes do sistema, que, mesmo existindo boas razões emergentes em uma das partes, esta não penetra as demais partes, tamanha é a separação entre elas;
- c) dominação institucional, situação em que uma das partes do sistema exerce domínio sobre todas as demais, comum em sociedades autoritárias;
- d) dominação social, que surge quando um interesse social particular ou uma classe social específica influencia as demais partes do sistema deliberativo;
- e) a quinta patologia ou problema ocorre quando os cidadãos, os legisladores e os gestores encontram-se divididos em razão da forte adesão aos princípios ideológicos, às questões étnicas, à religião, ou outras clivagens em condições de aumentar a divisão entre as partes, comprometendo a validade das opiniões dos indivíduos pertencentes aos grupos diferentes dos seus.

Uma teoria sistêmica consistente requer a elaboração de uma interpretação capaz de estabelecer uma linha divisória entre a pressão e a persuasão, em condições nas quais se espera a prevalência do melhor argumento. A influência não deliberativa pode

admir de várias formas e as duas mais difíceis de ser enfrentadas pela teoria deliberativa relacionam-se ao dinheiro e à pressão. Esses dois elementos podem funcionar como mecanismos de distinção entre os participantes de uma arena deliberativa, isto é, a presença desses elementos em arenas deliberativas pode romper com os pressupostos da igualdade, do respeito mútuo e da não coerção entre os participantes. (MANSBRIDGE *et al.*, 2012 *apud* SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 173).

De acordo com Silva e Ribeiro (2016) mesmo com toda consistência do modelo apresentado por Mansbridge *et al.* e dos avanços observados em todos os artigos, alguns problemas ainda persistem. A questão do ineditismo e do caráter propositivo do modelo, julgado aqui por sua capacidade de descrever as contribuições das partes do sistema e seus possíveis impactos sobre o todo, o que exige avanços e aperfeiçoamentos. Os autores afirmam que é “necessário o desenvolvimento de estratégias metodológicas capazes de indicar o modo como as partes se relacionam, a importância de cada uma das partes sobre o sistema e, também, os efeitos do sistema sobre as partes”. (SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 174).

Segundo Fonseca (2018), a principal crítica feita à perspectiva sistêmica refere-se às dificuldades em promover experiências empíricas e analisá-las sob uma perspectiva de sistemas. O autor apresenta ainda como crítica o fato de serem poucos os mecanismos ou procedimentos práticos propostos para favorecer a articulação de esferas discursivas e resultantes deliberativas.

Silva e Ribeiro (2016) consideram que, no momento, é impossível testar a teoria dos sistemas deliberativos. Os autores sugerem então a abordagem dos subsistemas como estratégia plausível de colher resultados. É uma inovação em relação às pesquisas empíricas e contribui para o aperfeiçoamento da teoria. Os autores afirmam ainda que essa abordagem coloca como protagonista a interação entre as arenas do sistema, questão que consideram o elemento central da teoria dos sistemas deliberativos.

A proposta dos subsistemas tem como objetivo apresentar alternativas metodológicas válidas para reduzir o fosso entre a teoria e a prática que é evidente na abordagem dos sistemas deliberativos e, ao mesmo tempo, apresentar conceitos e métodos relevantes para analisar experiências empíricas de participação e de deliberação que já não podem ser confinadas à escala local, mas que ainda não atingiram o objetivo de uma transformação sistêmica nas formas de fazer política. (FONSECA, 2018, p. 84).

Silva e Ribeiro (2017, p. 7) reconhecem que vem ocorrendo um enorme avanço teórico no giro sistêmico deliberativo, mas afirmam que ainda estão presentes lacunas que devem ser preenchidas para encontrar "os mecanismos de conexão e transmissão no amplo sistema deliberativo das democracias contemporâneas". Os autores orientam que, os mecanismos de transmissão dizem respeito "as diferentes formas por meio das quais as ideias e demandas são transmitidas através de práticas estabelecidas entre as diferentes arenas e espaços de um amplo sistema deliberativo nas democracias contemporâneas". (SILVA; RIBEIRO, 2017, p. 8).

Um passo importante na literatura foram as pesquisas que visam analisar as conexões existentes dentro de um sistema deliberativo. A partir destes trabalhos é possível construir um conhecimento sobre seu funcionamento. No entendimento de Faria (2017) para superar os enclaves e ampliar a deliberação faz-se necessário compreender a forma que as comunidades e as coalizões políticas circulam pelo sistema, ativando outros públicos e servindo de conexão às múltiplas arenas envolvidas. A autora destaca que além dos atores, também os temas, podem ser elos de conexão entre eles, pois promovem a representação de ideias, opiniões e interesses discutidos entre as comunidades. "É a qualidade dessas relações nas e entre as distintas arenas que responde pela legitimidade do sistema". (FARIA, 2017, p. 9).

A análise de conectores no sistema deliberativo tem permitido observá-lo enquanto mecanismo vivo de democracia. Faria (2017) reconhece a contribuição de importantes trabalhos que analisam as conexões entre as arenas, como os Conselhos e as Conferências de Políticas Públicas, contribuindo para que a participação e a deliberação cresçam, tanto horizontal quanto verticalmente. Segundo a autora estes trabalhos analisam as regras referentes aos tipos de atores recrutados e selecionados para medir a inclusão, os temas, os contextos e as formas de debate, visando aferir as possibilidades de deliberação.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa classifica-se como um estudo de caso comparativo, do tipo exploratório-descritivo e apresenta uma abordagem tanto quantitativa, quanto qualitativa. Quanto aos meios de investigação utiliza-se de dados secundários colhidos através de revisão bibliográfica, fonte de contextualização do tema; de pesquisa de natureza documental, colhida nas portarias de nomeação dos conselheiros, devidamente atualizadas pelos conselhos; e de coleta de dados primários, através de questionários aplicados aos conselheiros.

Para determinar esta pesquisa como um Estudo de Caso considera-se que “o estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 1991, p. 58). Desta forma, justifica-se a escolha de um único subsistema democrático, por seu limite geográfico, circunscrito a um município, como determinante do objeto de estudo.

De acordo com Yin (2001), a preferência pelo método de Estudo de Caso deve ser dada no estudo de eventos contemporâneos, em que as situações relevantes não podem ser manipuladas, mas onde é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Ainda segundo Yin (2001), esse método é adequado para responder às questões “como” e “porque”, questões estas explicativas e que tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo. Segundo Eisenhardt (1989 *apud* BARBOSA, 2008, p. 3), “o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa pela qual se compreende a dinâmica de um fenômeno a partir de sua singularidade”.

Barbosa (2008) lembra que é comum entre os pesquisadores um preconceito em relação aos estudos de caso. Trata-se da impossibilidade de gerar resultados passíveis de generalização. No entanto, Yin (2001) reconhece as contribuições significativas dos estudos de caso, por permitir o desenvolvimento de proposições teóricas, passíveis de serem aplicadas a outros contextos, o que seria uma generalização analítica.

Ao classificar a pesquisa como exploratória leva-se em consideração a revisão bibliográfica e a pesquisa documental que amparam a contextualização e o aprofundamento no tema, bem como justificam os objetivos e as hipóteses levantadas. Sua classificação como descritiva apoia-se no fato de que o pesquisador

foi apenas observador dos fenômenos, não tendo participação direta.

Ao considerar esta pesquisa como quantitativa e qualitativa o autor leva em consideração a análise gráfica dos dados sociométricos obtidos através das portarias de nomeação e a análise dos dados obtidos através de questionários aplicados a conselheiros. Higgins e Ribeiro (2018) afirmam que, de forma mais ampla, a análise de redes sociais formam um conjunto de métodos quantitativos aplicados a dados relacionais. Em ciências sociais, a quantificação seria um tipo de interpretação ou hermenêutica, visando o valor extensional dos dados.

Este trabalho se propõe a replicar a pesquisa realizada por Silva e Ribeiro (2016) no subsistema dos conselhos de políticas públicas de Belo Horizonte em outro município do Centro-Oeste de Minas Gerais, a cidade de Pará de Minas. Neste município atuam 22 conselhos, compostos por representantes da sociedade civil e por representantes do governo, quase todos com equivalência numérica entre os tipos de representação. Já existe a Casa dos Conselhos, no entanto ela congrega apenas onze conselhos. Os demais conselhos estão sediados em secretarias municipais.

Tal qual o trabalho de Silva e Ribeiro (2016), esta pesquisa procura, utilizando-se de técnicas de análises de redes de afiliação, abordar o subsistema partindo da coafiliação dos conselheiros em mais de um conselho. Silva e Ribeiro (2016, p. 168) acreditam "que essa metodologia é a mais apropriada para testar o modelo dos sistemas deliberativos, cujos elementos fundamentais são os mecanismos que conectam o sistema". Permitindo uma abordagem especial, que inclui simultaneamente o nível micro, meso e macro da análise, possibilitando compreender a importância dos atores individualmente, nos subgrupos e/ou no conjunto total de atores de um determinado sistema.

Um método que busca reconstituir e analisar, de modo sempre limitado, porém rigoroso, um sistema de interdependências, e em seguida situar estas últimas em um contexto social ainda mais abrangente, tem um valor agregado importante para o conhecimento sociológico dos processos sociais. (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 8).

De acordo com Tomaél e Marteleto (2013) as afiliações possibilitam as ligações entre as entidades por intermédio de seus membros. Ligações essas que se tornam condutoras de informação criando espaço para que as entidades possam se influenciar mutuamente.

Conforme explicam Lazega e Higgins (2014), o sistema de interdependências, que tem no termo Rede Social sua metáfora, pode ser definido como um conjunto de relações específicas, como por exemplo, a colaboração, o apoio, o aconselhamento, o controle ou a influência entre um conjunto limitado de atores. O método estrutural, considerado pelos autores como sinônimo de “análises de redes”, apresenta de modo simplificado este sistema de relações e trocas complexas. Por este método é possível identificar regularidades nas relações, não descuidando dos atores principais, de suas ações e interações.

“As redes sociais são necessárias e imprescindíveis para a sociedade se manter coesa, à medida que aproximam elementos dispersos e transpõem ordens estabelecidas, como as geográficas e as hierárquicas”. (TOMAÉL; MARTELETO, 2013, p. 252).

De acordo com Silva e Ribeiro (2016) a análise de redes de afiliação, também conhecida como análise de redes de dois modos, permite identificar como os elementos de um grupo conectam-se com os de outro grupo. Como pressuposto acredita-se que os atores que frequentam os mesmo espaços tem gostos e atitudes similares e, por transportarem ideias, inovações e normas entre as instituições que compartilham, estas tendem a ter estrutura e decisões semelhantes. "Os conselheiros, ao participar de mais de um conselho, facilitam a difusão de razões, ideias e interesses no subsistema e, assim, contribuem para o aumento da legitimidade das decisões ali produzidas". (SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 180).

Como fonte de dados secundária foram utilizadas as portarias de nomeação dos conselheiros, atualizadas em visitas à Casa dos Conselhos. Esta pesquisa procurou reconstituir a rede social de maneira fiel à sua configuração, evitando distorções na lista de nomes. "A questão da qualidade dos dados relacionais é central para a mensuração das redes sociais". (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 33).

Assim como a pesquisa de Silva e Ribeiro (2016) os dados tratados deram origem a uma matriz de incidência, apontando os conselhos de que cada conselheiro participa. Os dados foram inseridos no *software Pajek 5.07 for social network analysis*, gerando uma rede de dois modos, cujos gráficos serviram de base para a análise.

Outra fonte de dados, como coleta primária, foi um questionário apresentado aos conselheiros. Neste ponto, realizamos um avanço em relação ao trabalho de Silva e Ribeiro (2016) que nos inspira. Os respondentes foram os conselheiros que

atuam no subsistema de conselhos de Pará de Minas. O questionário teve por objetivo analisar as percepções individuais em relação à interação entre os conselhos, por um lado, e investigar se relações pessoais dos conselheiros podem gerar laços informais que aumentam a conexão entre os conselhos do subsistema analisado. O questionário aplicado encontra-se no Apêndice A.

A responsabilidade de definir os atores pertinentes para o estudo incumbe ao pesquisador. Ele decide definir, apenas temporariamente, as fronteiras externas de sua população e se baseia, para tanto, em uma investigação do processo de definição das fronteiras pelos próprios membros”. (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 22).

Conforme orienta Higgins e Ribeiro (2018) os questionários sociométricos foram desenvolvidos de forma a estimular os respondentes a identificar quais seriam suas interações. Os questionários foram precedidos de uma nota de apresentação onde procurou-se evidenciar a natureza da pesquisa, o quanto era importante obter as respostas e buscando apoio dos respondentes para a realização da pesquisa. Em função do grande número de conselheiros, a estratégia utilizada foi de um questionário do tipo livre (Free Recall), pois a elaboração de uma lista tornaria o questionário muito extenso e inviabilizaria sua utilização. Como sugerido por Marconi e Lakatos (2003) o questionário foi elaborado iniciando-se por questões mais fáceis, procurando levar gradativamente de um quadro de referência a outro, evitando perguntas controvertidas e deixando as informações pessoais para seu final.

Segundo Marconi e Lakatos (2003) em média 25% dos questionários expedidos são devolvidos. Pelos motivos já justificados a presente pesquisa não conseguiu entregar questionários a todos os 418 conselheiros. Foram entregues 283 questionários e foram devolvidos 49, o que corresponde a 17,31%.

Higgins e Ribeiro (2018) afirmam que a análise de redes não procede por amostragem pois, por critérios probabilísticos, existe o risco de deixar de fora atores-chave da estrutura. No entanto, optou-se por analisar os questionários, procurando por pistas que evidenciassem que os relacionamentos informais podem contribuir para a teoria dos subsistemas deliberativos. Para a análise dos dados obtidos através dos questionários as redes foram somadas, compondo uma rede multiplex. “A multiplexidade designa a condição plural das relações sociais dentro de um determinado círculo social”. (HIGGINS; RIBEIRO, 2018, p. 87). Para os autores esta

seria a condição que desperta mais interesse do mundo social, pois as trocas e as interações nunca se restringem ao mesmo círculo social. Em um mesmo universo social, pode-se reconstruir vários processos de interação que ocorrem entre os mesmos atores observados.

Higgins e Ribeiro (2018) relatam a resistência por parte dos entrevistados como um dos problemas na coleta de dados sociométricos. Para minimizar esta desconfiança foi explicitado logo no texto de abertura do questionário que seria preservado o sigilo dos dados e o anonimato das pessoas. Entretanto, a presente pesquisa deparou-se com a resistência por partes de alguns entrevistados em responder ao questionário. A principal resistência se deve ao fato de que o Município de Pará de Minas exonerou um grande número de servidores contratados nas primeiras semanas de janeiro de 2019, para dar posse a servidores concursados. Muitos dos servidores exonerados eram conselheiros e não se dispuseram a participar da pesquisa, que teve seu ponto corte em outubro de 2018, momento e que se definiu toda a rede a ser trabalhada.

A pesquisa deparou-se ainda com outros dificultadores para conseguir que os questionários fossem respondidos:

- a) número reduzido de conselheiros participando das reuniões em que o pesquisador esteve presente para divulgar e distribuir os questionários;
- b) cadastros incompletos, principalmente no campo do endereço eletrônico, dificultando o envio do questionário;
- c) eleições em alguns conselhos, como CMS e COMAD, promovendo a substituição de conselheiros;
- d) não realização de reuniões em alguns conselhos durante o período da pesquisa.

Ao todo foram distribuídos 283 questionários e apenas 49 foram devolvidos respondidos. Deste total, foram aproveitados para a pesquisa somente 42, uma vez que 7 tiveram informações incompletas impedindo sua identificação. No Quadro 2 encontra-se relacionado a quantidade de questionários respondidos pelos conselheiros de cada conselho.

Quadro 2 - Questionários

| CONSELHO | QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS |
|----------|---------------------------|
| CMDM | 4 |
| CMAS | 3 |
| CMDDPD | 2 |
| CMPPJ | 3 |
| CMDCA | 2 |
| COMID | 3 |
| CMS | 10 |
| COMAD | 4 |
| CODEMA | 2 |
| CMPU | 2 |
| CMEL | 1 |
| CONDECON | 0 |
| CMDRS | 0 |
| COMTUR | 1 |
| CDMPC | 2 |
| CMPC | 1 |
| CAE | 0 |
| CMTT | 0 |
| CME-CAF | 0 |
| CME-CEB | 2 |
| COMDEC | 0 |
| CCIHNSC | 0 |

Fonte: elaboração própria a partir dos questionários respondidos com dados completos.

Os questionários foram impressos e entregues pessoalmente pelo autor nas reuniões de 14 conselhos que ocorreram entre os dias 05/02/2019 e o dia 30/04/2019. Em alguns conselhos o pesquisador participou de duas reuniões, uma para distribuir e outra para recolher os questionários respondidos. Nos conselhos em que ocorreu somente uma reunião neste período, foi combinado que os questionários seriam entregues na Casa dos Conselhos. Este primeiro movimento mostrou-se um pouco ineficaz, levando em consideração que as reuniões aconteceram quase sempre com número mínimo de conselheiros, somente o suficiente para dar quórum. Em cada reunião comparecia o conselheiro efetivo ou o suplente, dificilmente participava os dois. Desta forma o pesquisador optou por enviar alguns questionários também por meio eletrônico, para o e-mail dos

conselheiros. No total a pesquisa eletrônica foi enviada para 90 conselheiros que tinham endereço eletrônico cadastrado nos respectivos conselhos. Após 10 dias foi enviado lembrete sobre o questionário. Mas foi pífio o número de questionários respondidos por esta ferramenta.

Os conselhos restantes não se reuniram até a data de 20/05/2019. Como não foi possível alcançar todos os conselheiros em suas reuniões nem através de e-mail, o pesquisador optou por procurar alguns conselheiros pessoalmente. Para identificar e localizar os conselheiros foram utilizadas informações disponibilizadas pelos conselhos. Esta iniciativa foi a que mais resultou em questionários respondidos.

5 RESULTADOS

Os dados foram coletados das portarias de nomeação dos conselheiros entre os dias 01/10/2018 e 17/10/2018. As portarias encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da prefeitura municipal de Pará de Minas. É importante destacar que o dia 17 de outubro de 2018 foi o ponto de corte da pesquisa, pois a composição dos conselhos apresenta certo dinamismo, fruto do desligamento de conselheiros das instituições que representam ou da exoneração de algum servidor que representa o poder público. Nesta data as informações constantes das portarias foram atualizadas em visita à Casa dos Conselhos. Desta forma foi possível levantar o nome de 418 conselheiros, entre titulares e suplentes participantes de 22 conselhos ativos, relacionados abaixo, constituindo-se estes o subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Pará de Minas.

1. CMDM - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher;
2. CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social;
3. CMDDPD - Conselho Municipal de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência;
4. CMPPJ - Conselho Municipal de Políticas Públicas da Juventude;
5. CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
6. COMID - Conselho Municipal dos Direitos do Idoso;
7. CMS - Conselho Municipal de Saúde;
8. COMAD - Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas;
9. CODEMA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental;
CME - Conselho Municipal de Educação – Composto por duas câmaras:
10. CAF – Câmara do Fundeb;
11. CEB – Câmara de Educação Básica;
12. C MPU - Conselho Municipal de Política Urbana;
13. CMEL - Conselho Municipal de Esporte e Lazer;
14. CONDECON - Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor;
15. CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;
16. COMTUR - Conselho Municipal de Turismo;
17. CDMPC - Conselho Deliberativo Municipal do Patrimônio Cultural;
18. CMPC - Conselho Municipal de Política Cultural;

19. CAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
20. CMTT - Conselho Municipal de Transporte e Trânsito;
21. COMDEC - Conselho Municipal de Defesa Civil;
22. CCIHNSC – Conselho Consultivo e das Comissões de Fiscalização e Intervenção na modalidade de requisição de bens e serviços da Irmandade Nossa Senhora da Conceição.

No município existe a Casa dos Conselhos, criada no ano de 2006, que tem por objetivo apoiar e fortalecer a atuação dos conselhos municipais, possuindo uma secretaria-geral que administra documentos, agenda as reuniões, prepara as pautas, organiza as deliberações, facilitando o acesso do cidadão e do poder público às informações. Em função da necessária autonomia administrativa e como forma de possibilitar a efetivação da participação e da deliberação, as três esferas do governo devem garantir dotação orçamentária, infraestrutura, apoio técnico, autonomia financeira e organização da secretaria executiva desta casa. No entanto, mesmo existindo a mais de uma década, até a desta pesquisa somente 11 conselhos estavam ligados à Casa dos Conselhos, quais sejam, CMDM, CMAS, CMDDPD, CMPPJ, CMDCA, COMID, CMS, COMAD, CODEMA, CAF e CEB. Os demais têm sua sede nas secretarias municipais que carregam as pastas correspondentes à temática tratada pelos conselhos. Na Tabela 1 encontram-se relacionados cada conselho com sua respectiva portaria de nomeação e atual representação:

Tabela 1 - Composição dos Conselhos

| Conselho | Portaria de Nomeação | Número de Representantes | | | | | Total |
|-----------|----------------------|--------------------------|-----------------|---------------------|-------------------|-----------------------|-------|
| | | Poder Público | Sociedade Civil | Servidores Públicos | Poder Legislativo | Informação Incompleta | |
| CMDM | 14450/2018 | 8 | 12 | - | 2 | - | 22 |
| CMAS | 14155/2017 | 18 | 10 | 2 | - | - | 30 |
| CMDDPD | 14014/2017 | 14 | 13 | - | - | - | 27 |
| CMPPJ | 14265/2017 | 18 | 14 | - | - | - | 32 |
| CMDCA | 14109/2017 | 14 | 12 | - | - | - | 26 |
| COMID | 14080/2017 | 10 | 12 | - | - | - | 22 |
| CMS | 13812/2017 | 6 | 16 | 7 | - | 2 | 31 |
| COMAD | 13814/2017 | 14 | 16 | - | - | - | 30 |
| CODEMA | 14623/2018 | 18 | 20 | - | 2 | - | 40 |
| CMPU | 14543/2018 | 15 | 17 | - | 2 | - | 34 |
| CMEL | 14657/2018 | 7 | 8 | - | 1 | - | 16 |
| CONDECON | 14462/2018 | 7 | 6 | - | - | - | 13 |
| CMDRS | 14375/2018 | 8 | 20 | - | 2 | - | 30 |
| COMTUR | 14290/2017 | 9 | 10 | - | 1 | - | 20 |
| CDMPC | 14291/2017 | 4 | 8 | - | 2 | - | 14 |
| CMPC | 14130/2017 | 8 | 10 | - | 2 | - | 20 |
| CAE | 13910/2017 | 2 | 8 | 4 | - | - | 14 |
| CMTT | 13916/2017 | 5 | 6 | - | 1 | - | 12 |
| CME - CAF | 14126/2017 | 10 | 12 | - | - | - | 22 |
| CME - CEB | 14567/2018 | 10 | 11 | - | - | - | 21 |
| COMDEC | 14593/2018 | 20 | 6 | - | 2 | - | 28 |
| CCIHNSC | 14266/2017 | 6 | 6 | - | 2 | - | 14 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos nas portarias de nomeação atualizadas. Disponível em: www.parademinas.mg.gov.br. Acesso em: 17 out. 2018.

No total são 418 conselheiros, ocupando 518 vagas, dos quais 161 são representantes do poder público, 219 representam entidades da sociedade civil, 12 são representantes do poder legislativo, 13 são híbridos (representam em alguns conselhos o poder público e em outros a sociedade civil), 11 são representantes de servidores e 2 tem informação incompleta, impossibilitando um enquadramento adequado. A existência de representantes híbridos já havia sido identificada e destacada pela primeira vez por Vieira (2017) no estudo sobre o subsistema de conselhos de Alfenas. Todos os representantes do poder público são servidores ou agentes políticos, no entanto 11 servidores foram distinguidos dos demais em função de representarem nos conselhos suas categorias profissionais e não os órgãos em que trabalham.

É importante ressaltar que o município de Pará de Minas, através da Lei Municipal nº 4762, de 27 de novembro de 2007, criou o Conselho Municipal de Educação e o subdividiu em Câmara de Educação Básica e Câmara do FUNDEB. No tratamento dos dados, levando em consideração a existência de componentes

distintos e a realização de reuniões exclusivas, as duas câmaras foram tratadas com *status* de conselhos, o que resultou no número de 22 conselhos.

Foi identificada a existência de um conselho consultivo, criado para tratar de questões relacionadas à intervenção administrativa promovida pelo poder público no hospital existente no município, que passava por diversas dificuldades, comprometendo o atendimento à população. Este conselho também foi considerado na pesquisa, apesar de sua transitoriedade.

Os conselhos são arenas deliberativas formadas pelo Poder Público, que indica como representantes servidores e agentes políticos, e pela Sociedade Civil que participa com representantes indicados por associações, fundações e instituições. Normalmente existe afinidade entre as atividades prestadas por estas instituições e a temática de cada conselho, procurando incluir no debate aquelas organizações que trabalham estas questões na localidade. Em Pará de Minas foi identificado que a participação da Sociedade Civil é muito abrangente e inclusiva. Ao todo foram identificadas 35 instituições representadas nos conselhos de políticas públicas que classificadas em cinco grupos, como pode ser visto na relação a seguir:

Grupo 1: Asilo, associações filantrópicas educativas e caritativas, associações de amparo à criança e ao adolescentes, associações educativas, organizações de cuidados às pessoas com deficiência e serviços religiosos de apoio à família:

1. Associação Núcleo de Estudos de Libras – ANEL;
2. Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Pará de Minas – APAE;
3. Associação de Surdos de Pará de Minas – ASPAM;
4. Associação dos Diabéticos e Hipertensos de Pará de Minas – ASSODIPAN;
5. Associação de Caridade e Assistência Social Santa Isabel - ACASSI;
6. Associação Amigos de São João Batista - AJOB;
7. Associação Amigos de São Judas Tadeu - AJUTA;
8. Associação São Paulo Apóstolo – BOLA DE GUDE;
9. Instituto Coronel Benjamin Ferreira Guimarães - PATRONATO;
10. Cidade Ozanan;
11. Conselho Central Sociedade São Vicente de Paula;
12. Grupo de Escoteiros José Ildeu Gramiscelli de Pará de Minas;
13. Faculdade de Pará de Minas – FAPAM.
14. Pastoral Familiar;
15. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI.

Grupo 2: Associações de Bairros e Comunitárias:

16. Associação Bela Vista, Bairro Recanto da Lagoa e Bairro Santa Edwirges - ABEV;
17. Associação dos Amigos e Moradores do Bairro São Francisco - ASFRAN;
18. Associação de Amigos Moradores da Vila Maria;
19. Associação Comunitária Amigos da Vila Ferreira;
20. Frente Comunitária de Desenvolvimento Local do Bairro Santos Dumont - FECOL;

Grupo 3: Instituições de recuperação de dependentes químicos e de apoio às famílias que enfrentam a toxico-dependência ou o alcoolismo:

21. Comunidade Terapêutica Divina Misericórdia;
22. Instituto Integrar Vidas;
23. Comunidade Terapêutica São Paulo Apóstolo - SOREVI;
24. Comunidade Terapêutica Feminina Sovida;
25. Grupo Amor Exigente.

Grupo 4: Concessionárias de serviços públicos:

26. Águas de Pará de Minas;
27. Companhia Energética de Minas Gerais S.A – CEMIG.

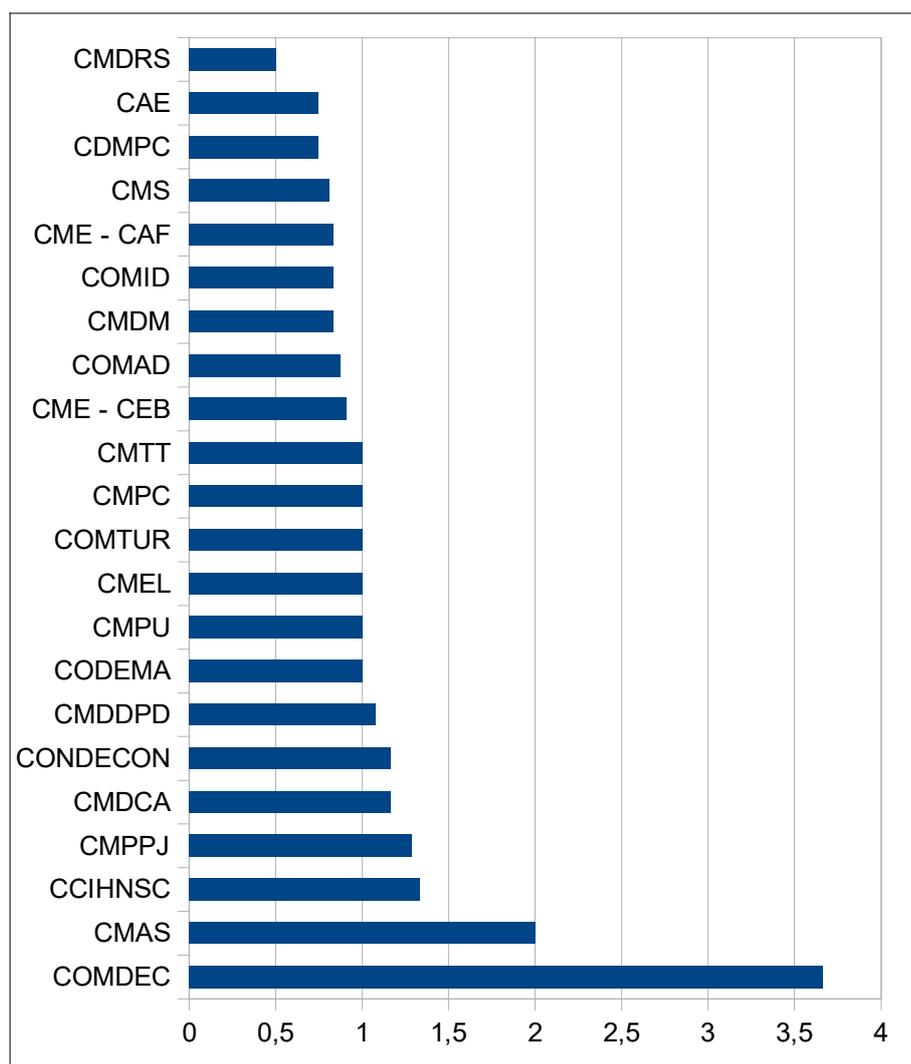
Grupo 5: Associações profissionais, órgãos de representação de classes, sindicatos, associações empresariais e comerciais e clubes de serviços:

28. Associação Comercial e Industrial de Pará de Minas – ASCIPAM;
29. Augusta e Respeitável Loja Simbólica Vigilantes do Pará;
30. Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL;
31. Ordem dos advogados do Brasil – OAB;
32. Rotaract Club de Pará de Minas;
33. Rotary Club Bariri.
34. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Pará de Minas – SINTICOMINAS;
35. Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Pará de Minas – SITRASERP.

Uma questão importante de se analisar é se existe paridade na representação dos conselhos entre o Poder Público e a Sociedade Civil, característica preconizada na legislação e na literatura sobre os conselhos de políticas públicas. O Gráfico 1

representa a paridade na composição dos conselhos. As barras horizontais resultam da razão obtida entre o número de conselheiros do Poder Público e o número de conselheiros da Sociedade Civil. Quando uma barra tem a dimensão do indicador “1” demonstra que existe paridade na composição do conselho. Quanto mais próxima de “0” maior o predomínio da Sociedade Civil e quando mais próxima de “2” maior o predomínio do Poder Público.

Gráfico 1 - Paridade na Composição dos Conselhos



Fonte: Elaboração própria com base nas portarias de nomeação dos conselheiros atualizadas. Disponível em: www.parademinas.mg.gov.br. Acesso em: 17 out. 2018.

Para a análise de paridade os conselheiros representantes do Poder Legislativo e dos servidores públicos (por sua subordinação direta) foram considerados como representantes do Poder Público. E dois conselheiros do CMS não foram computados em virtude de terem dados incompletos, o que impossibilitou

identificar sua real representação.

Seis conselhos (CMTT, CMPC, COMTUR, CMEL, CMPU, CODEMA) apresentaram razão entre o número de conselheiros representantes do Poder Público e o número de conselheiros representantes da Sociedade Civil igual a "1", dado que aponta para a paridade entre os dois setores. Em sete conselhos foi identificado predomínio do Poder Público em sua composição: CCIHNSC (1,33), COMDEC (3,66), CONDECON (1,16), CMDCA (1,16), CMPPJ (1,28), CMDDPD (1,07), CMAS (2) e em 9 conselhos foi identificado predomínio da Sociedade Civil: CEB (0,9), CAF (0,83), CAE (0,75), CDMPC (0,75), CMDRS (0,5), COMAD (0,87), CMS (0,81), COMID (0,83), CMDM (0,83). Os números entre parênteses são as respectivas razões encontradas.

Cabe portanto encontrar pistas que levem a compreender os motivos das disparidades encontradas por este estudo. O conselho que apresenta o maior predomínio do Poder Público é o CONDEC (Conselho Municipal de Defesa Civil), aqui a primeira hipótese encontrada foi a especialização. Este conselho trata de temas muito complexos como ações preventivas, desastres naturais e incidentes tecnológicos, daí a necessidade de conselheiros com especialização e capazes de apresentar soluções tempestivas. Não obstante, uma segunda hipótese seria de caráter econômico, uma vez que esta arena pode também ser interessante ao Poder Público por ser estratégica em situações de anormalidade decorrentes de desastres (naturais ou provocados), quando pode decretar estado de calamidade pública e ter flexibilizadas várias leis sobre a aplicação de recursos e a contratação de fornecedores sem realizar licitação.

Já para o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que tem em sua composição o segundo maior predomínio do Poder Público, a hipótese é que o interesse do Estado em ocupar mais cadeiras nesta arena se deve questões econômicas, uma vez que boa parte dos recursos são disponibilizados através das transferências federais e estaduais e são direcionados para aplicação em programas da assistência social. Outra explicação possível está relacionada à perpetuação do assistencialismo. Historicamente os agentes políticos utilizam-se desta prerrogativa como forma de angariar votos nas populações menos favorecidas.

O terceiro conselho em que há predomínio do Poder Público é o CCIHNSC, cabe ressaltar que ele tem característica transitória e foi criado com o objetivo de intervenção administrativa em um hospital que passa por sérias dificuldades

financeiras, o que justificaria a necessidade de conselheiros com maior especialidade em virtude dos temas tratados.

No CONDECON a hipótese levantada é que o predomínio também se justifica pela especialização. O número maior de servidores se dá pela inclusão do presidente do PROCON municipal, dado sua importância para o tema tratado.

Outro conselho em que se predomina o Estado, ainda que por pouca assimetria, é o CMPPJ, possivelmente por concentrar a aplicação de muitos recursos da assistência social. Os outros dois conselhos em que se dá um pequeno predomínio do Estado (CMDCA e CMDDPD) não apresentam assimetria na portaria de nomeação original e sim na atualização realizada pela Casa dos Conselhos. A disparidade apontada refere-se a membros dos conselhos que se desligaram e que as associações que representavam ainda não providenciaram suas substituições.

Já nas arenas em que a Sociedade Civil apresenta maior predomínio os assuntos não despertam grande interesse do Poder Público ou trabalham temas controversos, quase sempre ligados a minorias. A hipótese levantada é que estes assuntos tendem a impactar negativamente no processo eleitoral e, portanto, os agentes políticos poderiam esquivar-se deles. Aqui se encontram os conselhos ligados à educação (CEB, CAF e CAE) que, apesar de ser uma área para onde são transferidos muitos recursos, os mesmos já vem “carimbados” e atuação destas arenas se dá mais no controle de sua aplicação, uma vez que tem regras muito rígidas. O patrimônio cultural (CDMPC) que absorve sempre o ônus dos tombamentos e de impedir a realização de eventos que possam destruir praças e equipamentos públicos, podendo ser em alguns momentos “indigesto” aos eleitores. O COMAD, o COMID e o CMDM, que via de regra não chamam a atenção economicamente, sendo geradores de despesas que nem sempre se refletem positivamente nas eleições ao tratar de temas muitas vezes polêmicos. O CMDRS que, diferentemente do CODEMA, não delibera sobre questões ambientais de interesse econômico. Já o CMS foi composto originalmente em sua portaria com paridade, no entanto após a atualização pela Casa dos Conselhos, dois conselheiros estão como informações incompletas e não foram computados na análise.

O poder quantitativo da sociedade civil presente nas arenas isoladas, não se traduz em poder de conexão do subsistema. Sob este prisma o poder público se mostra muito mais competente e, teoricamente, por isso controla o fluxo de ideia e discussão no âmbito do subsistema, informação constatada pela análise de rede nas

próximas páginas. Os dados sugerem que o poder público é quem pode direcionar o sentido das políticas públicas que emergem do subsistema.

A análise da rede formada por este subsistema identificou 518 laços (edges), representando o número total de vagas nos conselhos. São 440 vértices, onde 22 representam os conselhos e 418 são os conselheiros, sendo que 78 deles atuam em pelo menos 2 conselhos. Estes são os conectores do sistema, que nas palavras de Silva e Ribeiro (2016) são atores especiais por meio dos quais as ideias, razões e informações fluem de um conselho a outro.

Na Tabela 2 consta a distribuição do número de conselheiros e sua equivalência percentual conforme o setor representado, o mesmo ocorrendo para os conectores deste subsistema.

Tabela 2 - Percentual de Conselheiros e Conectores

| Setor Representado | Nº de Conselheiros | % | Nº de Conectores | % |
|---------------------------|---------------------------|----------|-------------------------|----------|
| Poder Público | 161 | 0,39 | 41 | 0,53 |
| Poder Legislativo | 12 | 0,03 | 5 | 0,06 |
| Sociedade Civil | 219 | 0,52 | 19 | 0,24 |
| Híbridos | 13 | 0,03 | 13 | 0,17 |
| Servidores | 11 | 0,03 | 0 | 0 |
| Informação Incompleta | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 418 | 1 | 78 | 1 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados obtidos nas portarias de nomeação atualizadas. Disponível em: www.parademinas.mg.gov.br. Acesso em: 17 out. 2018.

Em virtude de suas particularidades e do avanço realizado quando da aplicação e análise dos questionários é possível destacar um certo ineditismo desta pesquisa. No entanto este estudo de caso replica os trabalhos de Silva e Ribeiro (2016) no subsistema de conselhos Belo Horizonte e Vieira (2017) no subsistema de conselhos de Alfenas, em outro contexto, o Subsistema de Conselhos de Pará de Minas. Por esta razão é relevante pensar os resultados encontrados em comparação a estes dois estudos.

Tanto a presente pesquisa quanto a realizada em Belo Horizonte por Silva e Ribeiro (2016) trabalharam com subsistemas formados por 22 conselhos, no entanto em Pará de Minas o número de conselheiros é de 418, contra os 848 conselheiros da capital mineira. O fato de ser um subsistema mais compacto, com uma composição que corresponde a 49,29% do total de conselheiros do subsistema de Belo Horizonte, não guardou a mesma proporção em relação ao número de

conectores. Na capital mineira, os conectores do subsistema de conselhos representam 10,14% do número total de conselheiros enquanto que, em Pará de Minas, este índice representa 18,66%. Percentual muito próximo ao encontrado pela pesquisa de Vieira (2017) no subsistema de Alfenas que foi de 19,92%. Ressalte-se, no entanto, que em Alfenas o subsistema é formado por 14 conselhos e 266 conselheiros.

Os atores da sociedade civil que conectam o subsistema de conselhos de Pará de Minas representam 24,36% do total de conectores, contra 14,95% em Belo Horizonte e 35,84% em Alfenas. Assim como em Belo Horizonte e Alfenas, também em Pará de Minas existe uma maior participação de conselheiros do poder público como conectores. Na capital mineira os atores conectores do Poder Público são 64,49% do total de conectores, em Pará de Minas 52,56% e em Alfenas 47,17%. A análise de Silva e Ribeiro (2016) quanto aos motivos que explicam este fenômeno também se aplica na presente pesquisa, ou seja, existe diferença entre a relação desses atores e os conselhos. Os atores estatais são quase sempre nomeados à revelia da sua vontade, em função da pasta em que trabalham, por outro lado, os atores da sociedade civil, geralmente guardam relação direta com a temática do conselho. Os representantes do poder público normalmente podem ser indicados para vários conselhos por trabalharem em áreas muito generalistas.

Na pesquisa de Silva e Ribeiro (2016) foi constatado que em Belo Horizonte a exclusão dos conselheiros da sociedade civil do subsistema de conselhos não causaria grande impacto em sua integração, entretanto o mesmo não ocorre nos subsistemas de Pará de Minas e Alfenas. Além de ter uma maior participação, em algumas ligações, a conexão no subsistema objeto deste estudo é feita exclusivamente por atores da sociedade civil.

Em Pará de Minas foram identificados 13 conselheiros que representam ora a sociedade civil, ora o poder público. Por esta razão foram categorizados como conselheiros híbridos. Em Alfenas são 7 os conselheiros com estas características. Este fenômeno, destacado primeiramente por Vieira (2017), não havia sido identificado na pesquisa em Belo Horizonte. Outra particularidade é que, tanto em Alfenas quanto em Pará de Minas, todos os conselheiros híbridos são conectores do subsistema.

Na Tabela 3 são apresentados alguns dados comparativos entre os três subsistemas, o que facilita a visualização para a análise.

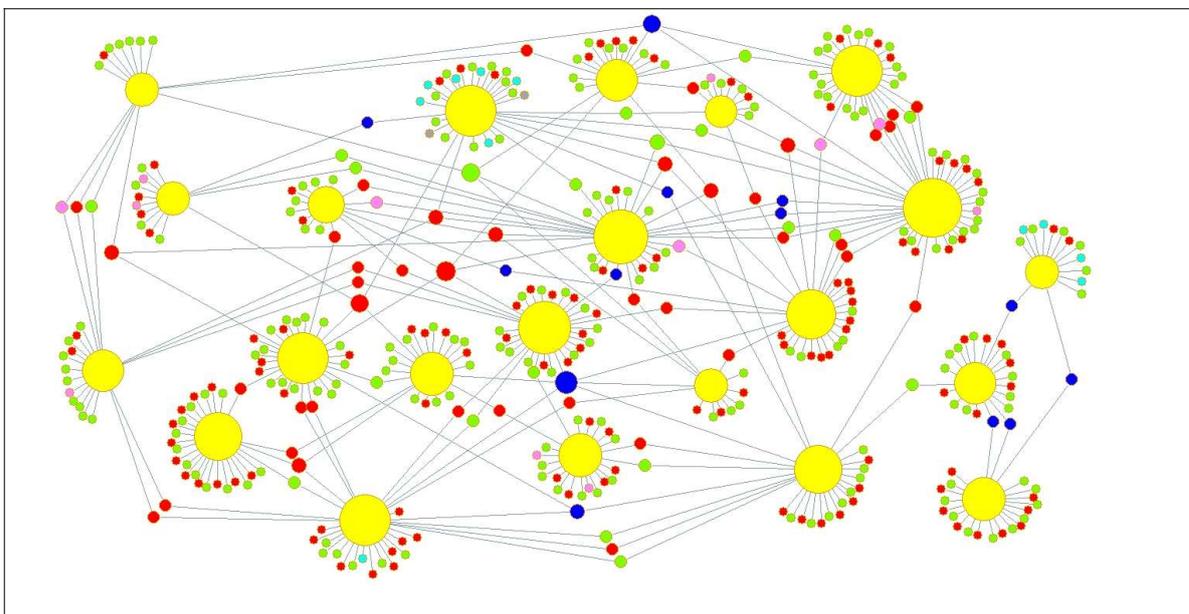
Tabela 3 - Comparativo entre os três casos estudados

| | Belo Horizonte | Alfenas | Pará de Minas |
|--|----------------|---------|---------------|
| População Estimada em 2018 | 2501576 | 79481 | 93101 |
| IDH (2010) | 0,81 | 0,76 | 0,73 |
| Nº de Conselhos no subsistema deliberativo | 22 | 14 | 22 |
| Total de Conselheiros | 848 | 266 | 418 |
| Representantes do Poder Público | Não informado | 145 | 184 |
| Representantes da Sociedade Civil | Não informado | 178 | 219 |
| Representantes Híbridos | 0 | 7 | 13 |
| Sem informação | 0 | 24 | 2 |
| Total de Conselheiro Conectores | 86 | 53 | 78 |
| Percentual de Conectores | 0,1 | 0,2 | 0,19 |
| Percentual Conectores Poder Público | 0,64 | 0,47 | 0,59 |
| Percentual Conectores Soc. Civil | 0,15 | 0,36 | 0,24 |
| Percentual Conectores Híbridos | 0 | 0,13 | 0,17 |

Fonte: elaboração própria com base nas pesquisas de Silva e Ribeiro (2016), de Vieira (2017) e nas portarias de nomeação atualizadas em visita à Casa dos Conselhos. Site do IBGE (2019).

Na Figura 1, obtida através da análise de rede no programa PAJEK (versão 5.07), é reproduzido o subsistema dos conselhos de Pará de Minas, onde todos os atores foram discriminados pelo tipo de representação. Além disso está representada a centralidade dos componentes do subsistema, onde o tamanho mostra no caso dos conselhos (em amarelo) as arenas mais “atrativas”, aquelas com mais conselheiros, e no caso dos conselheiros aqueles mais “ativos”, isto é indivíduos que participam de mais conselhos.

Figura 1 - Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas públicas de Pará de Minas – MG – Centralidade de Grau



Fonte: Elaboração própria com base nas portarias de nomeação atualizadas em visita à Casa dos Conselhos.

Legenda: Amarelo: Conselhos; Verde: Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho: Conselheiros representantes do poder público; Azul escuro: Conselheiros híbridos; Azul claro: Conselheiros representantes dos servidores públicos; Rosa: Conselheiros representantes do poder legislativo; Cinza: Conselheiros com informação incompleta.

5.1 ANÁLISE COMPARATIVA DA COESÃO DOS SUBSISTEMAS

A análise dos dados no programa PAJEK (versão 5.07) encontrou uma densidade de 0.05632884, aqui arredondada para 0,06 para facilitar a comparação com os outros subsistemas. Silva e Ribeiro (2016) ensinam que a densidade indica o grau de conexões estabelecidas entre as partes da rede. Uma rede de densidade igual a 1,0 é considerada densa, onde todos se conectam entre si. Desta forma, uma densidade de 0,06 é considerada baixa e pode apontar para o afastamento da patologia do *tight-coupling* e suas consequências, que podem ser positivas ou negativas. Podendo não haver grandes possibilidades de disparar mecanismos de correção ou pode haver dificuldade de difusão de razões e informações.

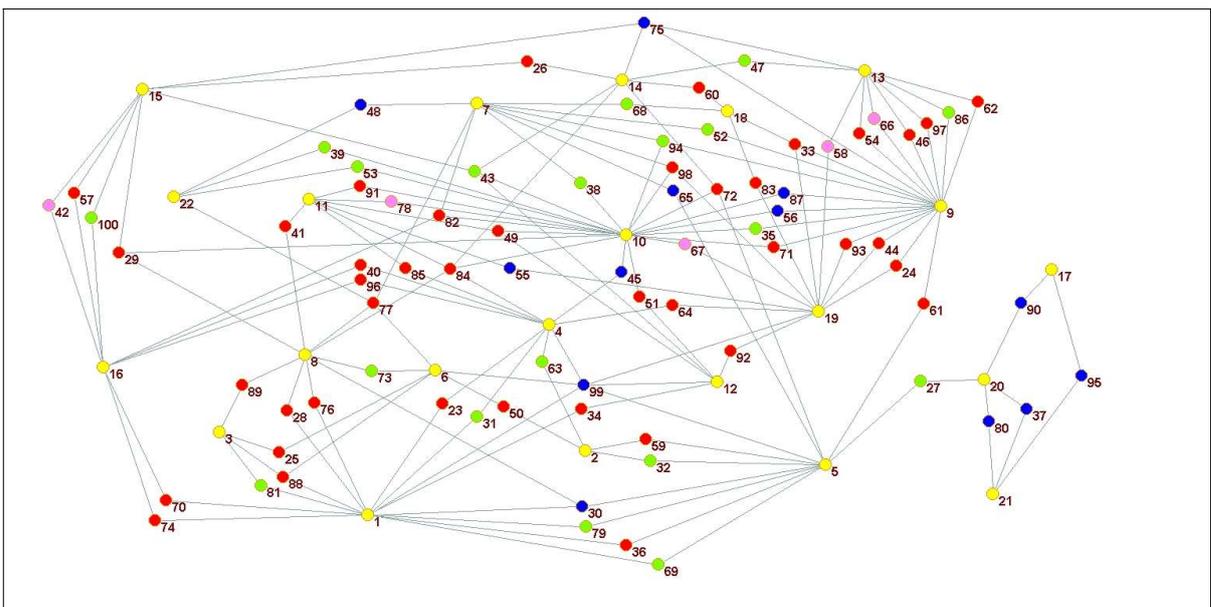
A densidade encontrada no subsistema de Pará de Minas (0,06) apresentou-se próxima à densidade do subsistema de Belo Horizonte (0,05), mas um pouco inferior ao subsistema de Alfenas (0,09). Porém é importante ressaltar que todas as três arenas apresentaram densidade baixa. Este dado pode indicar que os

subsistemas de conselhos de políticas públicas tendem a ter uma densidade baixa, independente do tamanho do município. Segundo Tomaél e Marteleto (2013, p. 248) “uma rede social é formada por um conjunto de atores (nós da rede) e suas ligações”. Por este conceito é possível afirmar que a baixa densidade encontrada nestes subsistemas não os descaracterizam como uma rede social. De fato os atores e suas ligações fazem-se presente.

Silva e Ribeiro (2016) ressaltam que os custos de participação nos conselhos podem ter maior incidência sobre os atores da sociedade civil, que nem sempre contam com apoio financeiro de suas organizações, gerando uma situação de desigualdade se comparado com os atores do Estado. Possivelmente o fato de Alfenas ser a menor das três cidades estudadas, com menor custo de deslocamento, poderia explicar a maior densidade de seu subsistema de conselhos. Todavia, era também de se esperar que a densidade do subsistema de Pará de Minas fosse mais próxima de Alfenas, tendo em vista que são duas cidades pequenas se comparadas à capital mineira.

A Figura 2 mostra como fica o subsistema de conselhos de Pará de Minas excluindo os conselheiros que participam de um único conselho.

Figura 2 - Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas públicas de Pará de Minas – MG – Conectores do subsistema, receptividade e atividade.



Fonte: Elaboração própria com base nas portarias de nomeação atualizadas em visita à Casa dos Conselhos.

Legenda: Amarelo: Conselhos; Verde: Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho: Conselheiros representantes do poder público; Azul escuro: Conselheiros híbridos; Rosa: Conselheiros representantes do poder legislativo.

Um clique formado pelas duas câmaras que compõem o conselho de educação e o conselho de alimentação escolar está conectado ao restante do subsistema através de um único conselheiro, que é um representante da APAE (nº 27), ou seja, uma instituição da sociedade civil. Aqui observa-se também um outro fenômeno: estes três conselhos conectam-se entre si por atores híbridos (nºs 17, 20, 37, 80, 90, e 95). Também são atores da sociedade civil os conselheiros que unem o CMDM (nº 2) ao CMPPJ (nº 4) e o CONDECON (nº 12) ao CDMPC (nº 15) e ao COMTUR (nº 14). Nas demais interações predominam os conectores do poder público, mas a participação da sociedade civil, apesar de em menor número, continua significativa.

5.2 MEDIDAS DE CENTRALIDADE

As medidas de centralidade possibilitam analisar quais nós são mais importantes ou centrais, quais atores imprimem maior atividade ou atratividade, permitindo ainda inferir se estes assumem um papel de dominação institucional ou social, duas patologias possíveis de serem encontradas ao se fazer uma análise de rede de afiliação.

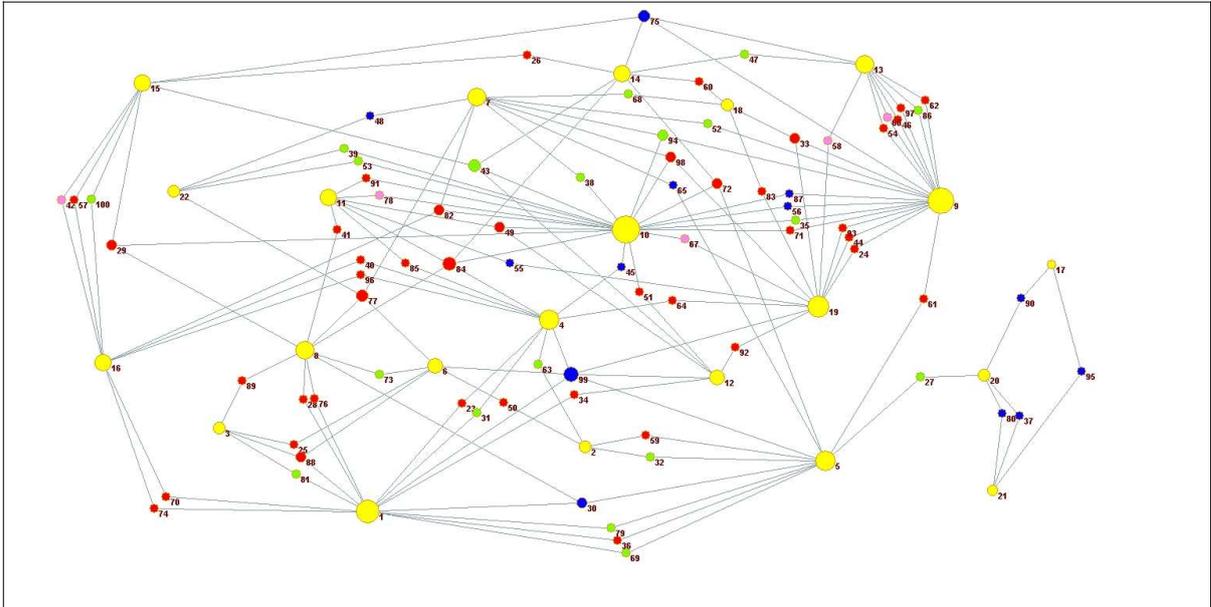
A Centralidade de Grau (degree): mede a quantidade de conexões de um nó, quanto mais conectado mais importante para a rede. Quanto mais central mais um conselho pode conectar o sistema. Segundo Sacerdote e Fernandes (2013) esta medida afere apenas o número de “vizinhos” de um ator, deixando de observar se os atores estão agrupados ou dispersos na rede. Na perspectiva dos conselhos, quanto mais compartilham conselheiros mais atrativos.

Os conselheiros mais ativos imprimem uma maior participação e portanto têm acesso ao que é discutido em mais arenas, às informações, projetos e ideias, contribuindo para a integração do subsistema. Os atores mais atrativos, que aqui são os conselhos, representam um papel de maior relevância ao concentrar um maior número de conectores e ter suas atividades e informações compartilhadas para outras arenas. Tanto atores com mais atratividade, quanto atores com mais atividade estão em condições de assumir um papel de dominação no subsistema, uma patologia relacionada pela literatura.

A Figura 3 permite visualizar as medidas de centralidade de grau considerando somente os conectores deste subsistema deliberativo. Os atores são

representados graficamente em escala de tamanho decrescente (os maiores são os mais ativos e os menores os menos ativos).

Figura 3 - Subsistema de Conselhos de Pará de Minas - Centralidade de Grau



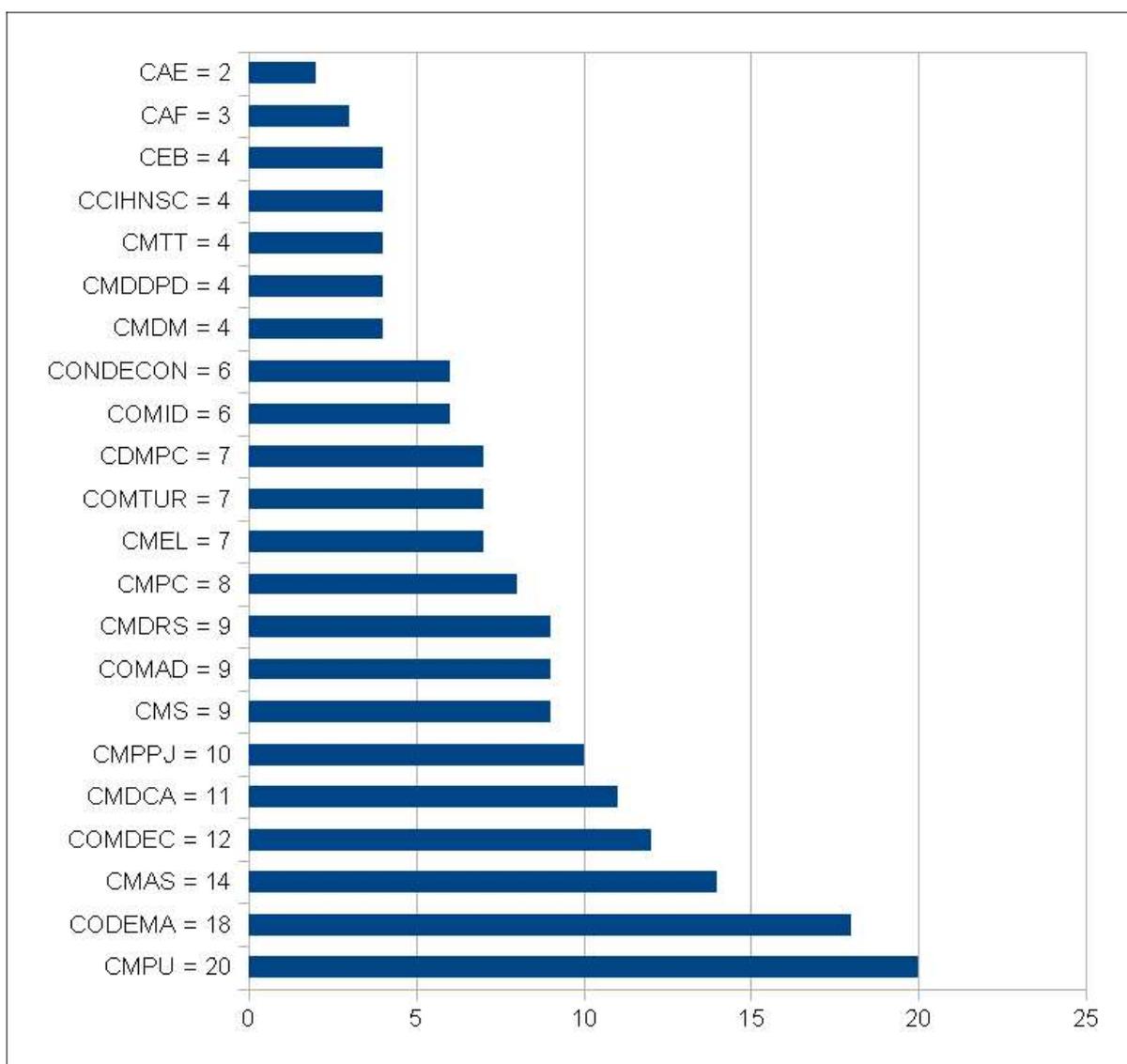
Fonte: Elaboração própria com base nas portarias de nomeação atualizadas em visita à Casa dos Conselhos.

Legenda: Amarelo: Conselhos; Verde: Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho: Conselheiros representantes do poder público; Azul escuro: Conselheiros híbridos; Azul claro: Conselheiros representantes dos servidores públicos; Rosa: Conselheiros representantes do poder legislativo.

No subsistema de Pará de Minas o C MPU (nº 10) mostrou-se o mais central e atrativo por compartilhar 20 conselheiros, seguido de perto do CODEMA (nº 9) que compartilha 18 conselheiros e do CMAS (nº 1) com 14. Aqui novamente é possível observar que os conselhos mais atrativos têm expressiva importância econômica. No caso do CODEMA as empresas da construção civil e aquelas que tem atividades que exploram o meio ambiente têm expressiva participação nesta arena procurando por aprovação de projetos. As medidas de centralidade de grau apontam que o conselho com menor atratividade é o Conselho de Alimentação Escolar (nº 17) por compartilhar apenas 2 conselheiros. Mas é preciso observar que outros conselhos também compartilham um pequeno número de conselheiros, como o CAF (nº 21), o CEB (nº 20), o CMTT (nº 18), o CMDDPD (nº 3) e o CMDM (nº 2). Estas informações levam a uma interpretação de que os conselhos relacionados à educação e à defesa de direitos da mulher e da pessoa com deficiência e do turismo assumem uma menor importância para este subsistema, enquanto conselhos que deliberam sobre

políticas urbanas, sobre questões ambientais ou assistência social, são mais atrativos. A análise de centralidade constatou que de uma maneira geral, assim como na análise da paridade na composição dos conselhos, o fator econômico tem sido predominante neste subsistema. O Gráfico 2 expõe quantos conselheiros cada conselho compartilha demonstrando desta forma sua importância para conectar o subsistema de conselhos.

Gráfico 2 - Centralidade de Grau – Conselhos



Fonte: elaboração própria com base nos dados obtidos nas portarias de nomeação atualizadas. Disponível em: www.parademinas.mg.gov.br. Acesso em: 17 out. 2018.

Sob o prisma dos conselheiros, a centralidade de grau atribui maior atividade àqueles que estão afiliados a mais conselhos, por participar de várias arenas do subsistema deliberativo. No subsistema de conselhos de Pará de Minas 340

conselheiros participam de apenas um conselho, portanto com reduzida atividade. Entre os atores conectores 64 estão afiliados a 2 conselhos, 9 atores a 3 conselhos, 3 atores a 4 conselhos, e os dois conselheiros restantes estão conectados um a 5 conselhos e o outro a 6 conselhos. Em Pará de Minas os conselheiros mais ativos são representantes do Poder Público, fato também constatado nos estudos realizados em Belo Horizonte e em Alfenas. Ao se identificar atores mais ativos e centrais foi possível observar a existência da patologia de dominação no subsistema de conselhos de Pará de Minas. Ou seja, alguns atores, por serem mais centrais ou ativos, encontram-se em condições de controlar o fluxo de informações.

Em relação ao papel dos conectores híbridos cabe aqui uma observação. Em Pará de Minas dois destes atores se mostraram mais ativos (nº 75 e nº 99) e portanto exercem um papel de maior importância para a rede. Quatro representantes híbridos são os únicos conectores de três arenas, o CAE (nº 17), o CEB (nº 20) e o CAF (nº 21). A ausência destes atores inviabilizaria a conexão destes conselhos ao subsistema.

5.3 ANÁLISE DAS REDES INTERCONSELHOS E INTERPESSOAIS: OUTROS CONECTORES DO SUBSISTEMA DE CONSELHOS

Nesta seção retoma-se a discussão sobre a conexão dos sistemas deliberativos para oferecer uma nova proposta de estudo da coesão destes. Como foi visto na literatura, tem sido destacado como conectores dos sistemas deliberativos: burocracia, mídia, relações entre os participantes e seus representantes e normas e o desenho das instituições. O presente estudo contribui para esta discussão analisando a cooperação estabelecida pelos conselhos do subsistema examinado de um lado e relações interpessoais entre os conselheiros de outro.

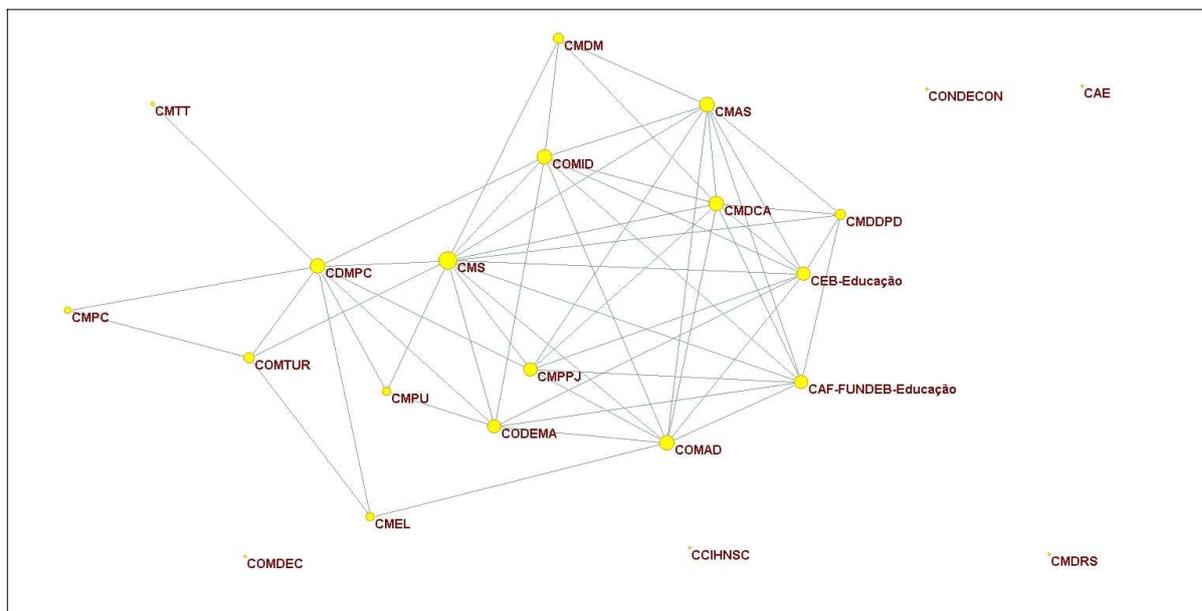
5.3.1 Rede de cooperação entre conselhos

A primeira parte do questionário estimulava os conselheiros a identificar os conselhos com o(s) qual(is) seu(s) conselho(s) se relacionavam para realizar algum evento sobre políticas públicas, formação de conselheiros ou realizar reuniões conjuntas. As respostas apresentadas foram reunidas para construir a rede multiplex

representada pela Figura 4 já com as respectivas centralidades de grau. Os conselhos são representados por círculos amarelos, com tamanhos diferentes conforme a centralidade de grau apurada.

Esta rede de conselhos formada com base nas respostas aos questionários apresentou densidade de 0,23. Apesar de baixa densidade, é possível observar com base da Figura 4 que as interações entre as arenas para a realização de eventos sobre políticas públicas, formação de conselheiros ou reuniões conjuntas têm a capacidade de amplificar as conexões para além do relacionamento formal, existente pela constituição dos conselhos. Esta rede de cooperação entre as arenas contribui para o aumento da coesão do subsistema.

Figura 4 - Interação entre Conselhos - Centralidade de Grau



Fonte: elaboração própria com base em questionários respondidos por conselheiros.

A centralidade do ponto de vista da ARS pode ser definida como uma medida atribuída a pessoas ou organizações que reflete o nível de acesso à informação e às melhores oportunidades de intermediação e disseminação das informações, podendo inclusive, controlar a circulação das informações devido a sua posição dentro da rede. Atores com elevado grau de centralidade são capazes de efetuar trocas de informações significativas com os demais e também influenciá-los com os seus pontos de vista ou, se tornarem mais influentes na rede. (WASSERMAN; FAUST, 1994 *apud* SACERDOTE; FERNANDES, 2013, p. 134).

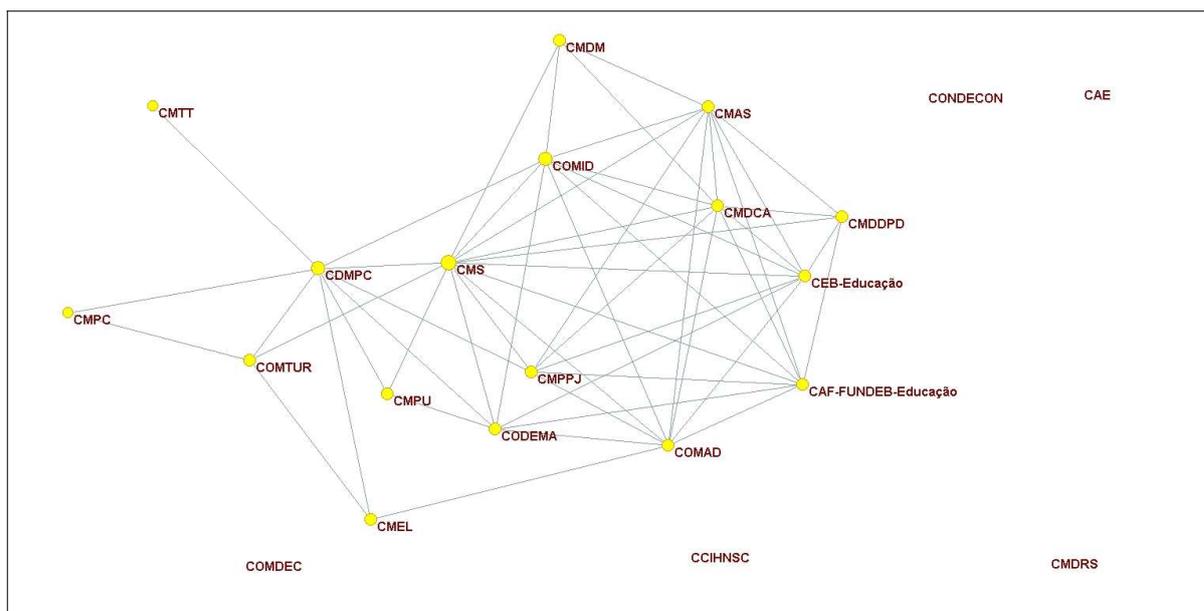
A análise da centralidade de grau na rede formada apenas pelos conselhos citados nos questionários como parceiros em interações revelou que alguns

conselhos apresentaram maior importância para o subsistema. Segundo os respondentes o conselho que mais interagiu com outros conselhos foi o CMS e o conselho que menos interagiu foi o CMTT. Esta informação demonstra que alguns conselhos se destacam com maior atividade.

Outra medida de centralidade afere o grau de proximidade (closeness). De acordo com Hannemam e Riddle (2005 *apud* SACERDOTE; FERNANDES, 2013) esta medida baseia-se na soma das distâncias geodésicas partindo de cada ator em relação aos demais, ou seja, seu distanciamento. A proximidade de um ator em relação a todos os outros na rede facilita o fluxo de informações. Quanto mais próximo, mais central, pois isso o torna menos dependente de outros indivíduos para ter acesso aos recursos.

As medidas da centralidade de proximidade indicam que 50% dos conselhos apresentam um índice acima da média. Seis conselhos abaixo da média e 5 não responderam aos questionários e/ou não foram citados nas respostas. Observa-se que mais atores alcançaram um maior índice de proximidade, se comparado ao mesmo índice de centralidade aferido a partir da constituição do subsistema pelas portarias de nomeação. A Figura 5 representa as medidas da centralidade de proximidade.

Figura 5 - Interação entre Conselhos - Centralidade de Proximidade



Fonte: elaboração própria com base em questionários respondidos por conselheiros.

Outra medida de centralidade refere-se ao grau de intermediação

Tabela 4 - Interação entre os Conselhos – Medidas de Centralidade

| Conselhos | Centralidade de Grau | Centralidade de Proximidade | Centralidade de Intermediação |
|-----------|----------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| CMS | 13 | 0,65 | 0,14 |
| CMAS | 9 | 0,49 | 0,01 |
| CMDCA | 9 | 0,49 | 0,01 |
| COMID | 9 | 0,54 | 0,03 |
| COMAD | 9 | 0,49 | 0,04 |
| CDMPC | 9 | 0,54 | 0,15 |
| CME - CAF | 8 | 0,48 | 0,01 |
| CME - CEB | 8 | 0,48 | 0,01 |
| CMPPJ | 7 | 0,49 | 0,02 |
| CODEMA | 7 | 0,49 | 0,02 |
| CMDDPD | 5 | 0,41 | 0 |
| CMDM | 4 | 0,4 | 0 |
| COMTUR | 4 | 0,44 | 0,02 |
| CMPU | 3 | 0,43 | 0 |
| CMEL | 3 | 0,4 | 0,01 |
| CMPC | 2 | 0,33 | 0 |
| CMTT | 1 | 0,33 | 0 |
| CONDECON | 0 | 0 | 0 |
| CMDRS | 0 | 0 | 0 |
| CAE | 0 | 0 | 0 |
| COMDEC | 0 | 0 | 0 |
| CCIHNSC | 0 | 0 | 0 |

Fonte: elaboração própria com base em questionários respondidos por conselheiros.

Se as medidas de centralidade de intermediação não apontam para a existência de dominação nesta rede, o mesmo não ocorre com as medidas de centralidade de grau e de proximidades. Ao analisar as medidas de centralidade pela Tabela 4 é possível identificar que o CMS apresenta a maior centralidade. Estes dados demonstram que esta arena é mais central, com maior atividade. Observando a gradação decrescente das centralidades é possível identificar quais outros conselhos assumem um papel mais central e importante para o subsistema e quais tem um papel menos central e com menor influência.

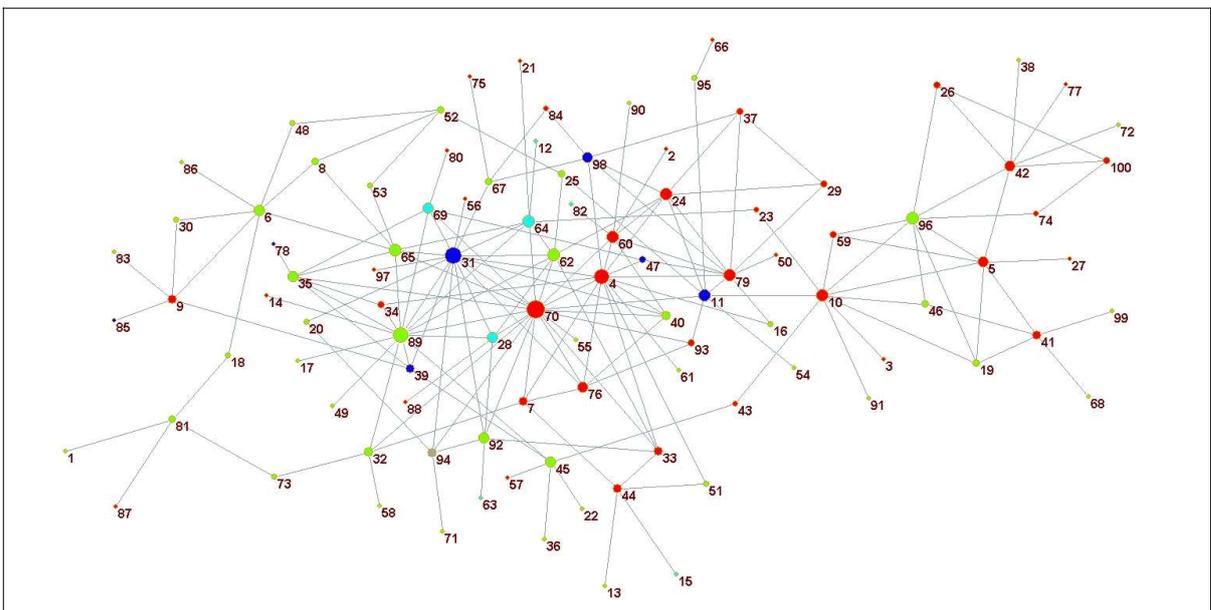
5.3.2 Rede de cooperação entre conselheiros

A segunda parte do questionário pedia que cada conselheiro indicasse pelo menos 5 nomes de outros conselheiros com os quais conversava sobre políticas públicas municipais ou sobre assuntos ligados à temática de seu conselho, com quem se informava sobre assuntos discutidos em outros conselhos ou com os quais se encontrava para se divertir.

As três primeiras perguntas foram respondidas por quase totalidade dos respondentes. No entanto, somente 23 respondentes responderam à pergunta que indagava sobre o relacionamento com outros conselheiros para se divertir. A expressiva ausência de respostas para esta questão pode representar a inexistência deste tipo de relacionamento informal para o lazer entre estes conselheiros ou, por outro lado, indicar resistência por parte dos entrevistados quanto a questões de cunho pessoal. Higgins e Ribeiro (2018) citam esta resistência como um dos problemas na coleta de dados sociométricos.

A partir das conexões obtidas através das respostas aos questionários foi possível criar uma rede com 100 atores, conforme pode ser visualizado na Figura 7, imagem que também apresenta as medidas da centralidade de grau aferida. Também nesta rede foi identificado que alguns atores têm maior grau de centralidade (números 4, 31, 70 e 89) indicando que adquiriram maior importância no subsistema.

Figura 7 - Interação entre Conselheiros - Centralidade de Grau/Tipo de Representação



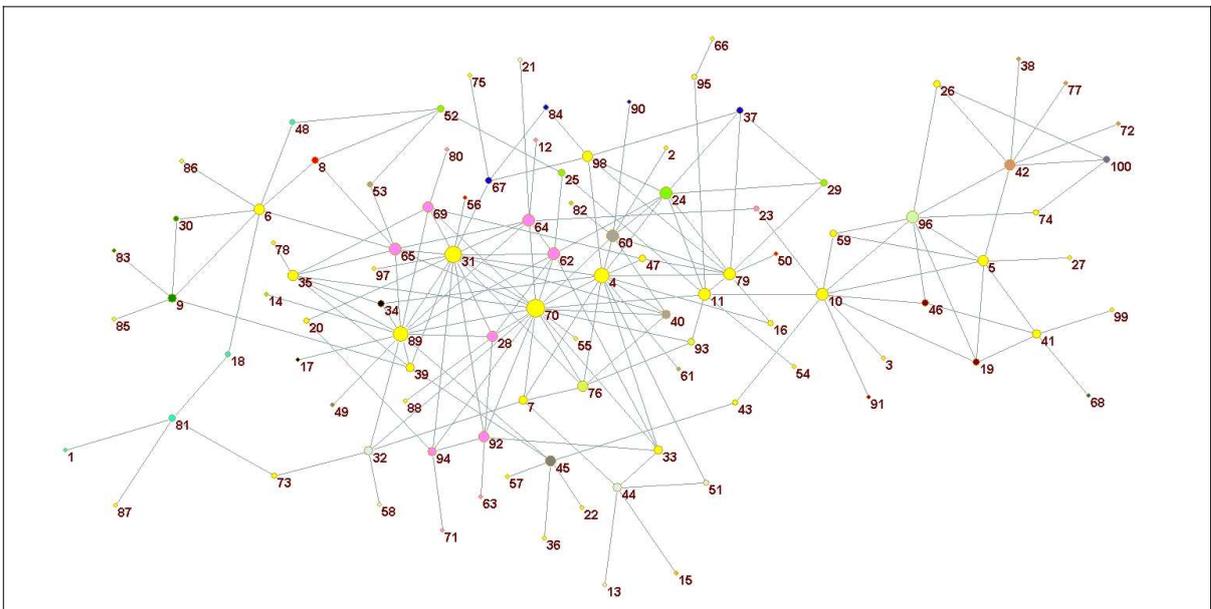
Fonte: Elaboração própria com base nos questionários respondidos por conselheiros.

Legenda: Verde: Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho: Conselheiros representantes do poder público; Azul escuro: Conselheiros híbridos; Azul claro: Conselheiros representantes de servidores públicos; Cinza: Conselheiros com informação incompleta.

Até aqui esta pesquisa classificou os atores por sua respectiva representação (Setor Público, Sociedade Civil, Poder Legislativo, Servidores Públicos, Híbridos e

com Informação Incompleta). Na Figura 8 a rede de interação entre conselheiros é apresentada considerando a afiliação dos atores e não sua representação, ou seja, a qual conselho estão associados. Os atores conectores representam uma categoria especial. Esta proposta é inovadora e traz uma nova perspectiva. Ao se associar cada ator à sua respectiva afiliação e calculada a centralidade de grau para esta rede foi possível verificar que os conselheiros conectores (círculos amarelos) se mostraram mais centrais. Este achado, ainda que não previsto na literatura, contribui para validar a teoria dos subsistemas deliberativos e para confirmar a importância de se conectar as diversas arenas.

Figura 8 - Interação entre Conselheiros - Centralidade de Grau/Afiliação



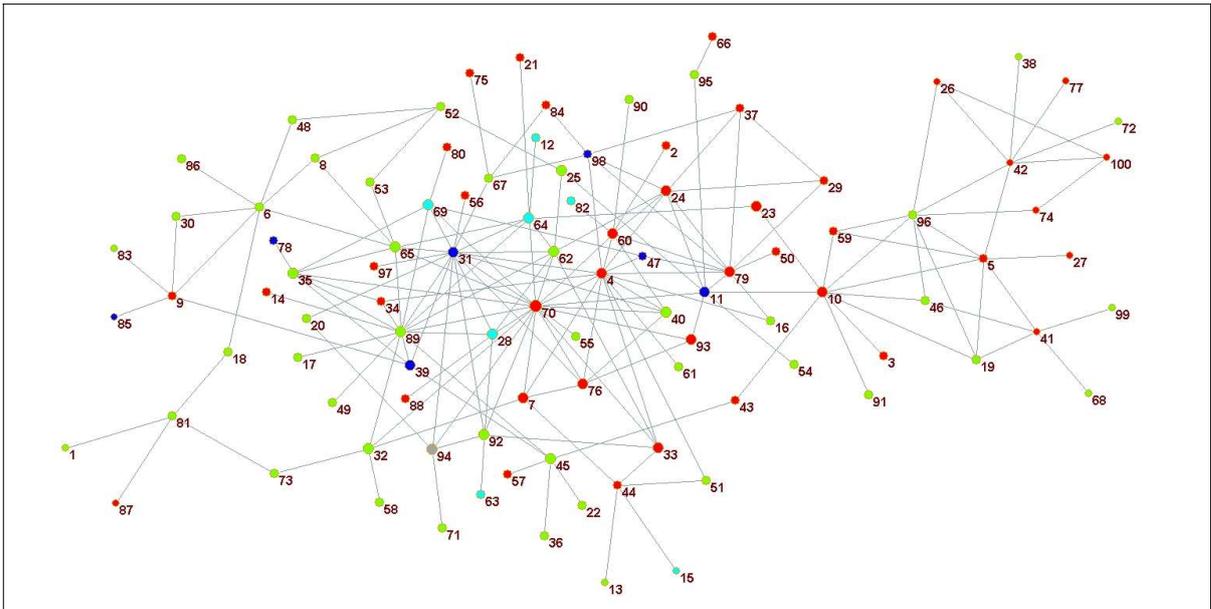
Fonte: Elaboração própria com base nos questionários respondidos por conselheiros.

Legenda: Amarelo: Conselheiros conectores; Rosa: Conselheiros CMS; Verde Limão: Conselheiros CMAS; Verde claro: Conselheiros CDMPC; Verde escuro: Conselheiros CEB; Azul claro: Conselheiros CMDCA; Cinza escuro: Conselheiros COMTUR; Preto: Conselheiros COMAD; Marrom escuro: Conselheiros CODEMA; Marrom Claro: Conselheiros COMID.

Em relação à centralidade de proximidade (closeness) as assimetrias encontradas variaram entre 0,1713 e 0,4125. Por esta medida de centralidade o conselheiro nº 70 sobressaiu-se entre os demais. Os conselheiros números 4, 11, 31, 62, 64, 65, 70 e 89, que representam 8% do total de conselheiros citados nos questionários apresentaram uma medida de centralidade de proximidade expressivamente acima da média, indicando serem atores com maior facilidade com o fluxo de informações. Por outro lado, oito atores (nºs 1, 38, 68, 72, 77, 87, 99 e

100) apresentaram uma medida de centralidade de proximidade bem abaixo da média, indicando dificuldades com o fluxo de informações. A Figura 9 representa as centralidades de proximidade por representação.

Figura 9 - Interação entre Conselheiros - Centralidade de Proximidade por Representação

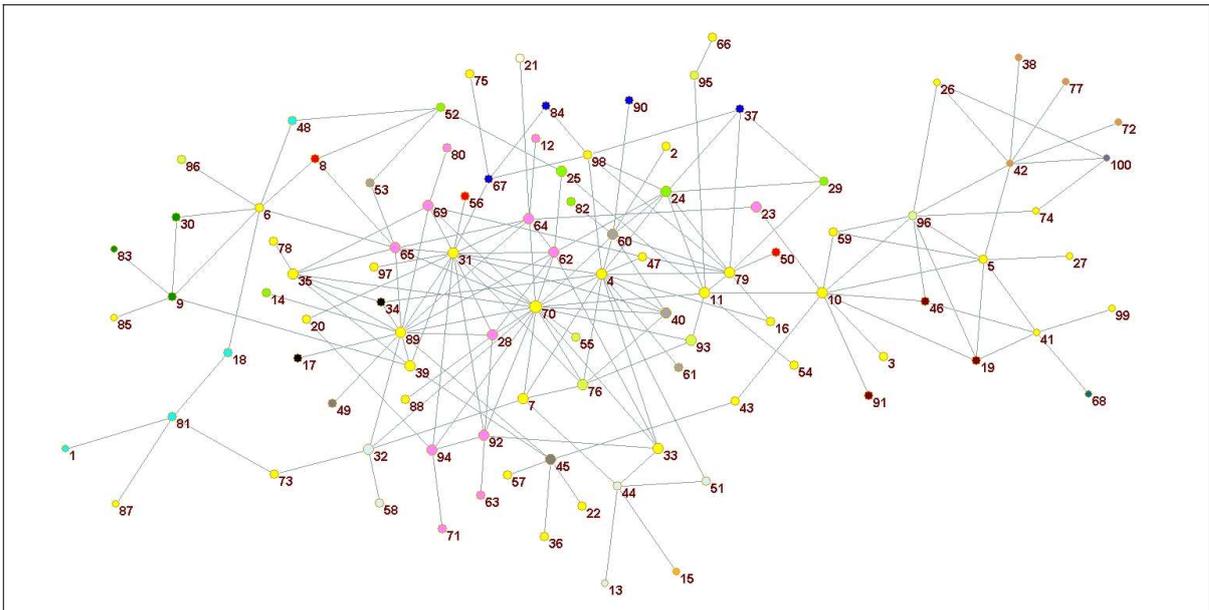


Fonte: Elaboração própria com base nos questionários respondidos por conselheiros.

Legenda: Verde: Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho: Conselheiros representantes do poder público; Azul escuro: Conselheiros híbridos; Azul claro: Conselheiros representantes de servidores públicos; Cinza: Conselheiros com informação incompleta.

A Figura 10 apresenta a centralidade de proximidade por afiliação. Novamente aqui é possível observar que os conectores apresentaram-se centrais para o subsistema. Se pela rede formada, considerando a representação, a centralidade de proximidade apresentou melhor distribuição, pela rede formada pela afiliação este grau destacou assimetrias maiores. O CMS, seguido do CDMPC também apresentaram maior grau de proximidade.

Figura 10 - Interação entre Conselheiros - Centralidade de Proximidade por Afiliação

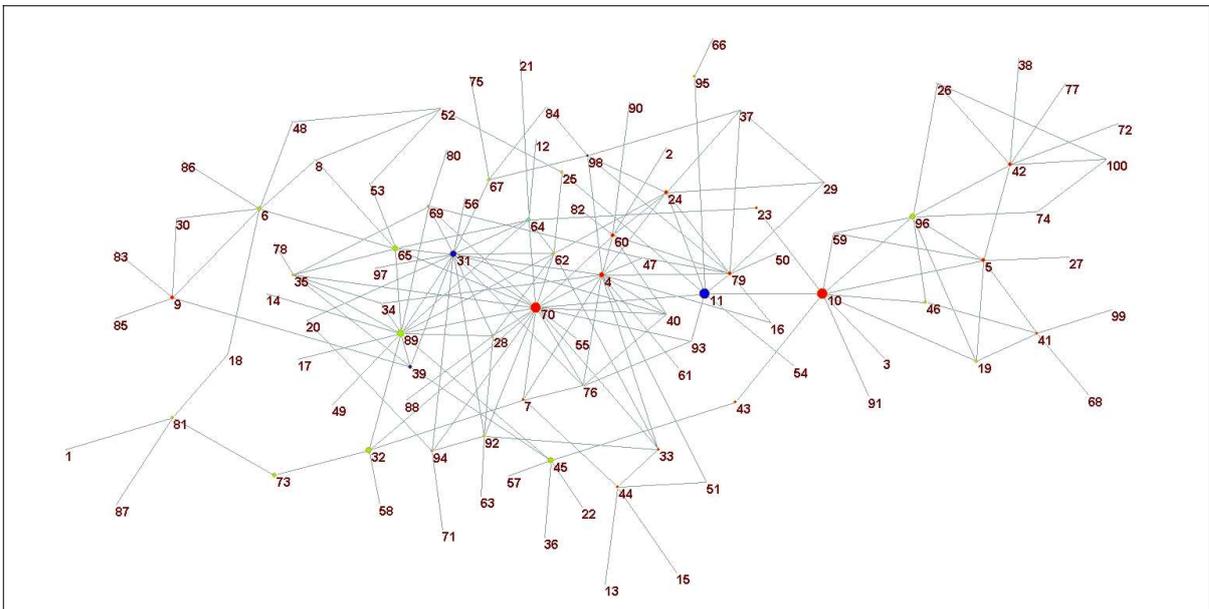


Fonte: Elaboração própria com base nos questionários respondidos por conselheiros.

Legenda: Amarelo: Conselheiros conectores; Rosa: Conselheiros CMS; Verde Limão: Conselheiros CMAS; Verde claro: Conselheiros CDMPC; Verde escuro: Conselheiros CEB; Azul claro: Conselheiros CMDCA; Cinza escuro: Conselheiros COMTUR; Preto: Conselheiros COMAD; Marron escuro: Conselheiros CODEMA; Marron Claro: Conselheiros COMID.

Em relação às medidas de centralidade de intermediação (*Betweenness*), alguns atores (números 10, 11, 31, 70 e 89) apresentaram destaque, demonstrando possuírem maior poder de negociação uma vez que detêm posição privilegiada na intermediação da interação entre outros atores. No entanto, 95% dos conselheiros apresentaram índices baixos que variaram de 0,0000 a 0,1140. Ressalte-se que o conselheiro nº 70 novamente foi o que alcançou melhor índice nesta medida. A Figura 11 representa as centralidades de intermediação por representação.

Figura 11 - Interação entre Conselheiros - Centralidade de Intermediação por Representação

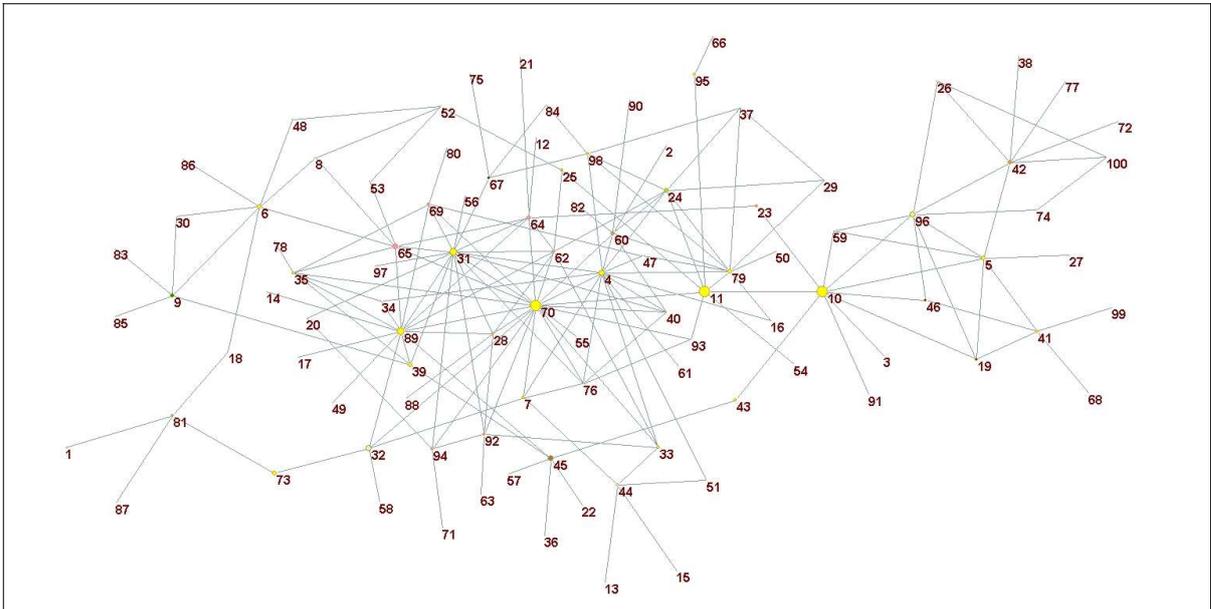


Fonte: Elaboração própria com base nos questionários respondidos por conselheiros.

Legenda: Verde: Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho: Conselheiros representantes do poder público; Azul escuro: Conselheiros híbridos; Azul claro: Conselheiros representantes de servidores públicos; Cinza: Conselheiros com informação incompleta.

A Figura 12 representa a centralidade de intermediação por afiliação da rede de interação entre conselheiros. Destaque para os conselheiros conectores (círculos amarelos), confirmando a importância destes atores para o subsistema. O fato de ser conector em um subsistema transforma o ator em referência pessoal para os demais e faz com este goze de mais prestígio. Os conectores estão em melhores condições de intermediar discussões de uma arena a outra.

Figura 12 - Interação entre Conselheiros - Centralidade de Intermediação por Afiliação



Fonte: Elaboração própria com base nos questionários respondidos por conselheiros.

Legenda: Amarelo: Conselheiros conectores; Rosa: Conselheiros CMS; Verde Limão: Conselheiros CMAS; Verde claro: Conselheiros CDMPC; Verde escuro: Conselheiros CEB; Azul claro: Conselheiros CMDCA; Cinza escuro: Conselheiros COMTUR; Preto: Conselheiros COMAD; Marron escuro: Conselheiros CODEMA; Marron Claro: Conselheiros COMID.

Após analisar as três medidas de centralidade por sua representação, alguns atores se destacaram entre os conselheiros citados pelos respondentes: os números 4 e 70, representando o poder público; números 10, 62, 65 e 89, representando a sociedade civil e números 11 e 31 que são híbridos. Estes conselheiros adquiriram maior importância para o subsistema por serem mais centrais, terem mais acesso ao fluxo de informações ou melhores condições para intermediar interações entre outros atores. Os conselheiros números 4 e 70 trabalham como secretários na Casa dos Conselhos e aparecem com maior influência tanto na análise da rede completa com base nas portarias de nomeação quanto na rede formada a partir dos questionários. Demonstrando desta forma serem realmente atores centrais e com expressiva importância para o sistema. Analisando as três medidas de centralidade pela afiliação dos atores foi possível identificar que os conselheiros conectores assumem um papel de grande relevância para a rede.

Para demonstrar a importância dos conectores para a integração deste subsistema a rede de afiliação foi encolhida. A Figura 13 representa o relacionamento informal existente na rede. Quanto mais larga a linha que liga dois

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo desta pesquisa foi apresentado um breve estudo sobre a Gestão Social procurando evidenciar sua contraposição à Administração Gerencial. Procurou-se também reacender o debate entre as teorias democráticas (representativa, deliberativa e participativa) e demonstrar que as instituições participativas podem ser um modelo aberto a participação do cidadão e uma alternativa ao modelo burocrático gerencial. O segundo capítulo tratou do sistema deliberativo e abordou o sistema deliberativo integrado e suas limitações e oportunidades.

Só faz sentido dizer que a gestão social é melhor quando ela consegue ser mais democrática. Para a gestão social a formalização dos espaços deliberativos é uma forma de integrar sociedade e Estado. E arenas integradas produzem políticas públicas melhores. Há muito para se estudar sobre as instituições participativas, é preciso identificar se os conselhos incorporam realmente as dimensões constitutivas da esfera pública e se ampliam os fóruns de decisão política, ou se a multiplicação e pulverização dos conselhos fragmenta as demandas sociais. Ao rever a literatura foi possível observar as tentativas e os avanços no sentido de se construir uma teoria robusta sobre os sistemas deliberativos. E por reconhecer a impossibilidade de se fazer uma análise sobre o modelo sistêmico, devido sua fragmentação, Silva e Ribeiro (2016) propuseram abordar a análise dos subsistemas deliberativos, por serem delimitados de forma criteriosa, possibilitando o teste de algumas hipóteses e contribuindo para o desenvolvimento da teoria dos sistemas deliberativos.

A presente pesquisa procurou contribuir para o debate replicando a pesquisa de Silva e Ribeiro (2016) no subsistema de Conselhos de Políticas Públicas de Belo Horizonte (MG) e de Vieira (2017) no subsistema de Conselhos de Políticas Públicas de Alfenas (MG) em um município de menor porte, a cidade de Pará de Minas.

Assim como na pesquisa de Silva e Ribeiro (2016) este trabalho realizou uma análise de rede de afiliação procurando identificar a forma de conexão do Subsistema de Políticas Públicas de Pará de Minas e evidenciar seu impacto para a Gestão Social. Diferentemente destes autores investigou a interação entre os conselhos e se as relações pessoais entre os conselheiros são capazes de gerar laços informais aumentando a conexão entre os conselhos deste subsistema.

Após analisar os dados obtidos nas portarias de nomeação atualizadas, foi

possível comprovar, conforme previsto na literatura, que os espaços deliberativos encontram-se conectados. Assim como no trabalho de Silva e Ribeiro (2016) a presente pesquisa, ao observar apenas um aspecto da conexão entre os espaços deliberativos, que é a coparticipação de alguns de seus membros, identificou que o subsistema de conselhos da cidade de Pará de Minas está completamente conectado, fato que sugere uma tendência a chegar a decisões com maior legitimidade e aumentando as possibilidades dos atores se influenciarem mutuamente. O fato de encontrar-se plenamente conectado dá a este subsistema condições para o exercício da participação e da deliberação, a inclusão de mais cidadãos no processo decisório e em consequente para a vivência da Gestão Social, corroborando com a teoria apresentada por Tenório (2005) que a gestão social apresenta divergência em relação à gestão estratégica ao tentar substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por uma gestão mais participativa e dialógica.

A baixa densidade encontrada na análise da rede afasta a possibilidade da patologia *Tight-coupling* da abordagem sistêmica, indicando que as partes do sistema não estão fortemente acopladas umas às outras, dificultando para o surgimento e a atuação de mecanismos de correção e podendo dificultar a difusão de razões e informações.

A análise das centralidades de grau, de proximidade e de intermediação levou a identificar que alguns atores apresentaram maior importância no subsistema de Conselhos de Pará de Minas. As medidas de centralidade na rede formada pelo subsistema destacaram que alguns conselhos e alguns conselheiros podem ter mais acesso e melhores condições de intermediar e disseminar informações. Alguns destes atores podem ser mais influentes e controlar a circulação das informações por ocupar uma posição de intermediação entre outros. Portanto, não foi possível afastar da rede duas patologias, que são a Dominação Institucional e a Dominação Social. Ao contrário, as análises de centralidades demonstram que alguns atores dominam o subsistema. Ao mesmo tempo em que alguns conselheiros mostraram-se mais centrais. No entanto, foi possível verificar que suas influências não atingem toda a rede.

Um outro fenômeno observado foi que três conselhos, ligados a área de educação, o CAE, o CEB e o CAF, compõem um clique que encontra-se conectado ao subsistema por um único conselheiro conector. Este achado aponta para uma dificuldade com o fluxo de informações entre os demais conselhos e este clique.

A análise dos questionários tinha como principal objetivo verificar se as relações pessoais entre os conselheiros era capaz de criar interações informais que aumentassem as conexões no subsistema. Por meio das respostas fornecidas pelos conselheiros foi possível verificar maior interação dos atores nas relações informais, superando as conexões pré-estabelecidas no momento da nomeação dos conselheiros. Outra questão é que as interações entre conselhos e conselheiros informadas pelos respondentes confirmaram a existência de atores mais influentes ou importantes para o subsistema. Em um avanço em relação às pesquisas de Silva e Ribeiro (2016) e Vieira (2017), o presente estudo evidenciou que as interações informais podem contribuir para aumentar o grau de conexão do subsistema e a relevância do papel dos conselheiros conectores.

Conforme descrito no referencial teórico, Mansbrigde *et al.* (2012 *apud* SILVA; RIBEIRO, 2016), uma das contribuições da abordagem sistêmica é a proposta de se analisar a divisão de trabalho entre suas partes sem exigir que cada uma delas se caracterize por todas as virtudes da boa deliberação. Pela análise realizada no conjunto de Conselhos de Pará de Minas foi possível verificar que trata-se de um subsistema deliberativo, nos moldes propostos pela literatura, e que ele encontra-se plenamente conectado. É importante ressaltar suas imperfeições, principalmente no tocante à existência de alguns atores com maior influência que outros. Entretanto, este modelo prevê que, para o funcionamento do sistema deliberativo, quando uma parte apresenta alguma deficiência, as outras apresentam alguma forma de compensação. A democracia funciona melhor se os conselhos estiverem integrados. A Gestão Social funciona melhor quando consegue ser mais democrática.

7 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Esta pesquisa mostrou que o subsistema de conselhos de políticas públicas de Pará de Minas encontra-se plenamente conectado. Partindo desta constatação o passo seguinte foi procurar compreender como os atores se relacionam, quais são mais ativos e importantes para a rede e como se dá o fluxo de informações entre as arenas. Assim como a pesquisa de Silva e Ribeiro (2016) e a de Vieira (2017), mais uma vez foi possível verificar que o estudo dos subsistemas pode contribuir para a compreensão dos sistemas deliberativos. Contudo, os achados levam a interpretar que é possível realizar algumas intervenções visando tornar o subsistema mais democrático, facilitando o fluxo de informações, promovendo mais interação entre os atores e paridade na representação entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

A criação de conselhos de políticas públicas depende de Lei específica, aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, mesmo que de iniciativa popular. Também as portarias de nomeação são editadas pelo Poder Público. Além destes dispositivos legais, há ainda interesse por parte do Estado em manter em funcionamento os diversos conselhos existentes no município, pois deles depende para a liberação de recursos federais e estaduais, que estão muitas vezes condicionados ao controle popular. Também a iniciativa da criação da Casa dos Conselhos, bem como seu aparelhamento e a cessão de servidores para o seu funcionamento partiu do Poder Público, visando congregar alguns conselhos em um único local. Por outro lado, é também o Poder Público, organizado como tal, que tem melhores condições de fornecer uma estrutura para o funcionamento destas arenas. Por esta razão, cabe ao aparato estatal promover as intervenções aqui propostas.

Uma constatação importante desta pesquisa refere-se ao fato de que a maioria dos conselhos ligados à Casa dos Conselhos estavam entre os atores com maior centralidade de proximidade. Esta informação sugere que congregar todos os conselhos em um local específico pode contribuir para a coesão do subsistema. De fato os achados sinalizam que, quanto mais as arenas estão próximas e conectadas, mais se tornam ativas. Neste ponto esta pesquisa apresenta sua primeira proposta de intervenção: o aproveitamento do espaço já existente para servir de sede a todos os conselhos, como tentativa de melhorar o processo deliberativo, distribuir melhor o poder, compartilhar pautas, aproximar os atores e facilitar o fluxo de informações. Cabe ao Poder Público criar as condições, ampliar as estruturas e o aparelhamento

da Casa dos Conselhos.

É necessário ainda ações que garantam que a Casa dos Conselhos seja um espaço aberto à participação e à deliberação popular, receptiva às demandas da sociedade, de forma inclusiva, promovendo ativamente a aproximação entre os conselhos e a Sociedade Civil, evitando seu insulamento. Estas ações carecem de um constante aperfeiçoamento dos servidores e agentes políticos responsáveis por aquele espaço, e dependem principalmente da iniciativa do Poder Público. Desta forma uma segunda proposta de intervenção seria a criação de uma agenda permanente de cursos de formação para conselheiros, seminários, conferências e reuniões conjuntas entre os diversos conselhos. Estas iniciativas contribuiriam para a especialização e atualização dos conselheiros, bem como proporcionaria momentos de troca de experiência, relacionamento informal e interações entre as arenas. Como forma de proporcionar a oxigenação do sistema sugere-se ainda a troca de experiências com conselhos de outros municípios e até em nível estadual, através da participação, por parte de alguns conselheiros, em seminários, conferências e reuniões. Cada conselho poderia escolher um grupo de conselheiros para participar destes eventos e no retorno apresentar uma síntese do que foi visto na arena que visitaram.

De acordo com Ribeiro (2010) um dos limites da institucionalidade conselheirista estaria em sua pequena capacidade de incluir aqueles cidadãos que não fazem parte de nenhuma instituição. Para minimizar este problema, surge a terceira proposta de intervenção: a elaboração de uma agenda de reuniões itinerantes pelas associações de bairros, escolas e instituições. Nestes eventos, uma determinada pauta seria levada à discussão pública com a participação de um ou mais conselhos. Cabe ressaltar que não se trata de uma novidade, vide o exemplo do Orçamento Participativo. Na realidade as reuniões em associações para discutir os problemas locais têm sido a tônica dos principais movimentos populares existentes no País. A sugestão é que os conselhos se apropriem desta ferramenta, proporcionando maior participação popular, qualificando a deliberação e incluindo aqueles que historicamente não conseguem se fazer ouvir. Esta ação fortaleceria o processo democrático na elaboração das políticas públicas. Estas ações aconteceriam por iniciativa dos conselhos ou por demanda da sociedade. O fato de estarem localizados em uma única sede poderia facilitar no planejamento e na organização destes eventos.

Tendo em vista a importância das relações informais, constatada por esta pesquisa, sugere-se ainda que sejam promovidos e estimulados momentos de confraternização e atividades recreativas, onde os conselheiros possam se relacionar sem as formalidades das reuniões. As ações poderiam contribuir para integrar as arenas e tornar os atores mais cooperativos, fortalecer laços e melhorar as conexões. Os encontros aumentam a possibilidade de troca de informações e experiências.

Acredita-se que a adoção das mudanças propostas neste trabalho, fruto da análise da rede de conselhos de política pública de Pará de Minas, poderia criar condições para tornar este subsistema mais democrático, mais aberto à participação e à deliberação.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados:** revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 15 jul. 2018.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de. Representação política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 97, mar. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092018000200503&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26 set. 2018.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de. Representação política: reflexões a partir da prática da sociedade civil nos conselhos de políticas. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 32., 2008, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2008. p.1-30.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 set. 2018.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados:** revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p.443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: University Press, 2009.

BARBOSA, Solange de Lima. O estudo de caso e a evolução da pesquisa em administração: limitação do método ou dos pesquisadores? *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO*, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

BOHMAN, James. **Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy**. London: The Mit Press, 1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (org.). O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set. 2011.

COHEN, Joshua. Procedimento e substância na democracia deliberativa. *In*: WERLE, D.; MELO, R. S (org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Esfera Pública, 2007. p. 115-144.

CÔRTEZ, Soraya M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. *In*: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (org.). **Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. R. Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política. *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2013, Bogotá. **Anais [...]**. Bogotá: ALACIP, 2013.

FARIA, Cláudia Feres. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão Política: alcance teórico e prático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 95, ago. 2017.

FARIA, C.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional: conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília, DF: IPEA, 2013. p.73-94.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência e Política**, Brasília, DF, p. 249-284, jan./abr. 2012.

FONSECA, Igor Ferraz da. **Participação como método de governo**: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália. Brasília, DF: IPEA, 2019.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, jan./abr. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GRAU, Núria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**: revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of Bourgeois society**. Cambridge: Polity Press, 1989.

HABERMAS, Jürgen. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication Theory**, v.16, p. 411-426, 2006.

HENDRIKS, Carolyn M. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, p. 486–508, 2006.

HIGGINS, S. S.; RIBEIRO, A. C. A. **Análises de redes em Ciências Sociais**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa cidades e estados**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em 30 Jul. 2019.

LAZEGA, E.; HIGGINS, S. S. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova** revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. *In*: MARQUES, Â. C. S. (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 207-238.

MANSBRIDGE, J. *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. *In*: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (org.). **Deliberative systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p. 1-26.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Â. C. S.; MENDONÇA, R. F.; MAIA, R. C. M. O sistema deliberativo e seus espaços discursivos: a articulação entre diferentes modos de comunicação. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 16., 2007, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: COMPÓS, 2007.

OLIVEIRA, A.; CANÇADO, A. Platão e a gestão da sociedade: contribuições da politeia à gestão social. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 4, n. 1, p.13-36, jan./mar. 2015.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory, and deliberative procederus in policy making democratic and effective? **European Journal of Political Research**, n. 46, p. 445-472, 2007.

PARÁ DE MINAS. **Lei nº 4762/2007**. Dispõe sobre a regovação das Leis Municipais nºs 3449/1997 e 3524/1997, sobre a integração do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) ao Conselhos Municipal de Educação nos Termos da Lei Federal nº 11494/2007 e dá outras providências. Pará de Minas, MG, 27 nov. 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/1644/leis-de-para-de-minas?q=4762>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 13.812/2017 de 07 de fevereiro de 2017**. Nomeia membros do Conselho Municipal de Saúde - 2017/2018. Pará de Minas, MG, 07 fev. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-795-a-13-818-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 13.814/2017 de 08 de fevereiro de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Pará de Minas – COMAD - 2017/2018. Pará de Minas, MG, 08 Fev. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-795-a-13-818-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 13.910/2017 de 13 de março de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Alimentação Escolar. Pará de Minas, MG, 13 mar. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-902-a-13-931-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 13.916/2017 de 14 de março de 2017**. Nomeia membros que compõem o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito. Pará de Minas, MG, 14 mar. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-902-a-13-931-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.014/2017 de 02 de maio de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência. Pará de Minas, MG, 2 maio 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-960-a-14-189-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.080/2017 de 27 de junho de 2017**. Nomeação de membros para comporem o Conselho Municipal dos direitos do Idoso. Pará de Minas, MG, 27 jun. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-960-a-14-189-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.109/2017 de 12 de julho de 2017**. Nomeia membros para comporem o Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente. Pará de Minas, MG, 12 jul. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-960-a-14-189-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.126/2017 de 31 de julho de 2017**. Nomeia os membros da Câmara do FUNDEB/CAF previsto pela Lei Municipal nº 4.762 de 27 de novembro de 2007 para um mandato de 02 (dois) anos e dá outras providências. Pará de Minas, MG, 31 jul. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-960-a-14-189-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.130/2017 de 31 de julho de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Política Cultural de Pará de Minas. Pará de Minas, MG, 31 jul. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-960-a-14-189-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.155/2017 de 17 de agosto de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Assistência Social. Pará de Minas, MG, 17 Ago. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-13-960-a-14-189-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.265/2017 de 23 de novembro de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Políticas Públicas da Juventude de Pará de Minas – CMPPJ para a gestão 2017/2019. Pará de Minas, MG, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-260-a-14-291-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.266/2017 de 23 de novembro de 2017**. Designa membros do Conselho Consultivo e das comissões de fiscalização da intervenção na modalidade de requisição de bens e serviços da Irmandade Nossa Senhora Conceição de Pará de Minas, Mantenedora do Hospital Nossa Senhora da Conceição. Pará de Minas, MG, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portaria-14-266-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.290/2017 de 27 de dezembro de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Turismo. Pará de Minas, MG, 27 dez. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-260-a-14-291-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.291/2017 de 29 de dezembro de 2017**. Nomeia membros para o Conselho Deliberativo Municipal do Patrimônio Cultural de Pará de Minas. Pará de Minas, MG, 29 dez. 2017. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-260-a-14-291-de-2017/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.375/2018 de 23 de**

fevereiro de 2018. Dispõe sobre nomeação de membros para comporem o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Pará de Minas, MG, 23 Fev. 2018. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-336-a-14-390-de-2018/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.450/2018 de 09 de abril de 2018.** Nomeia membros para o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Pará de Minas, MG, 9 abr. 2018. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-438-a-14-471-de-2018/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.462/2018 de 16 de abril de 2018.** Nomeia membros para o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor (CONDECON). Pará de Minas, MG, 16 abr. 2018. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-438-a-14-471-de-2018/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.543/2018 de 15 de junho de 2018.** Nomeia membros para o Conselho Municipal de Política Urbana. Pará de Minas, MG, 15 Jun. 2018. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-518-a-14-557-de-2018/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.567/2018 de 28 de junho de 2018.** Nomeia os membros da Câmara da Educação Básica/CEB previsto pela Lei Municipal nº 4.762 de 27 de Novembro de 2007 para um mandato de 02 (dois) anos e dá outras providências. Pará de Minas, MG, 28 jun. 2018. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-558-a-14-591-de-2018/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.593/2018 de 18 de julho de 2018.** Dispõe sobre nomeação de membros para comporem a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC. Pará de Minas, MG, 18 jul. 2018. Disponível Em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-592-a-14-623-de-2018/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.623/2018 de 14 de agosto de 2018.** Nomeia membros para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental - CODEMA. Pará de Minas, MG, 14 ago. 2018. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14-592-a-14-623-de-2018/>. Acesso em: 17 out. 2018.

PARÁ DE MINAS. Gabinete do prefeito. **Portaria nº 14.657/2018 de 12 de setembro de 2018.** Nomeia os membros que compõem o Conselho Municipal de Esporte e Lazer. Pará de Minas, MG, 12 set. 2018. Disponível em: <http://parademinas.mg.gov.br/portarias-14.647-a-14.686-de-2018>. 17 out. 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, L. C. Gestão Social sob a lente estruturacionista. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n.

6, p. 18-49. nov./dez. 2013.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e assistência social. *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, 16., 1998, Santiago. **Anais** [...] Santiago, 1998.

RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 408-425, dez. 2010.

RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. Deliberação e aprimoramento democrático: o controle público no Conjuve-BH. **Cad. Esc. Legisl.**, Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 203-233, jan./jun. 2010.

RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. O dilema em torno da Esfera Pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana. **Revista Habitus**: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 37-46, mar. 2008.

SACERDOTE, H. C. S; FERNANDES, J. H. C. Investigando as interações em um ambiente virtual de aprendizagem por meio da análise de redes sociais. **InCID**: revista de ciência da informação e documentação, Ribeirão Preto, v. 4, n.1, p.129-146, jan./jun. 2013.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. Entre conselhos e conferências: o subsistema participativo das arenas deliberativas de Direitos Humanos em Minas Gerais. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2017, Vitória, ES. **Anais** [...]. Vitória, ES: UFES, 2017.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, abr. 2016.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Desafios e perspectivas para a incorporação da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos. *In*: DELGADO, Ana Luiza de Menezes (org.). **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2016. p. 139-159.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TOMAÉL, M. I.; MARTELETO, R. M. Redes sociais de dois modos: aspectos conceituais. **TransInformação**, Campinas, v. 25, n. 3, p. 245-253, set./dez. 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro**

do mercado: ensaios de gestão social. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)Visitando o conceito de gestão social. Desenvolvimento em questão. **Desenvolvimento em Questão**, ano 3, n. 5, jan./jun. 2005.

VIEIRA, Rodolfo Camilo. **Instituições participativas sob a perspectiva da teoria dos sistemas deliberativos:** o caso do subsistema de conselhos de políticas em Alfenas-MG. 2017. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.

APÊNDICE A - Questionário

Pesquisa: Sistemas deliberativos no contexto da Gestão Social: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Pará de Minas - MG.

Apresentação:

Meu nome é Geraldo Magela Fonseca. Estou desenvolvendo uma pesquisa de Mestrado na Universidade Federal de Alfenas. O objetivo da pesquisa é entender o funcionamento dos conselhos e seu impacto nas políticas públicas. Na pesquisa que estou desenvolvendo investigo a conexão existente entre os conselhos de políticas públicas do município de Pará de Minas e se as relações pessoais dos conselheiros podem gerar laços informais que aumentam esta conexão.

Gostaria de ressaltar que sua participação é muito importante para o sucesso dessa pesquisa. Garanto que suas respostas são sigilosas e seu nome não será associado a elas. As informações coletadas serão codificadas em números e lançadas no computador para, então, serem analisadas. Lembro também que os resultados alcançados com essa pesquisa podem ser úteis para as ações/iniciativas dos conselhos de Pará de Minas e de outros lugares. Você poderia responder a este questionário?

Módulo I – Interações entre conselhos.

- Agora gostaríamos que você nos contasse sobre como os conselhos municipais de Pará de Minas dos quais você participa se relacionam com outros conselhos municipais ou estaduais em Minas Gerais.

*exemplo:

| Meu conselho: | Conselhos Parceiros: |
|---------------------------------|--|
| Conselho Municipal de Saúde | Conselho Municipal do Idoso, Conselho Estadual do Idoso. |
| Conselho Municipal da Mulher | Conselho Municipal de Saúde. |
| Conselho Municipal da Juventude | Conselho Municipal de Educação, Conselho Estadual da Mulher. |

4. Realizar reuniões conjuntas:

| Meu conselho: | Conselhos Parceiros: |
|----------------------|-----------------------------|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Módulo I – Interações entre conselheiros e conselheiras

- A seguir gostaríamos de conhecer um pouco como você se relaciona com outros conselheiros no seu município ou no Estado de Minas Gerais. Por favor, em cada questão abaixo indique até 5 nomes de outros conselheiros ou conselheiras com quem você se relaciona. Para cada nome indicado, informe também o(s) conselho(s) do(s) qual (quais) a pessoa indicada é integrante.

Por exemplo:

| Nome: | Conselho do qual participa |
|--------------------------------|---|
| Geraldo Fonseca | Conselho Municipal do Idoso |
| Olívia Ribeiro | Conselho Estadual da Criança e Adolescente |
| Mayra Andrade | Conselho Municipal da Mulher |
| Eduardo Silva | Conselho Municipal da Mulher |
| Antonio Carlos Andrade Ribeiro | Conselho Municipal da Criança e Adolescente |

5. Indique ATÉ 5 nomes de outros conselheiros ou conselheiras com os quais você MAIS conversa sobre políticas públicas Municipais:

| Nome: | Conselho do qual participa |
|--------------|-----------------------------------|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Fundamental incompleto Médio incompleto Superior incompleto
 Fundamental completo Médio completo Superior completo

15. Seu nome é: _____.